

# VU Research Portal

## **In de schaduw van de stadsvernieuwing - De bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwing**

Koolma, H.M.

1988

### **document license**

Unspecified

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Koolma, H. M. (1988). *In de schaduw van de stadsvernieuwing - De bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwing*. Delftse Universitaire Pers.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)



Het beheer van buurten komt uit de vergetelheid. Gemeenten, woningcorporaties, bewonersorganisaties en andere instellingen tonen in toenemende mate belangstelling voor dit vraagstuk. Voor een groot deel is deze belangstelling het gevolg van de ervaringen die men heeft opgedaan in stadsvernieuwingsgebieden. Een slecht beheer in het verleden heeft er toe geleid dat daar een ingrijpende en kostbare verbetering noodzakelijk was geworden.

In Rotterdam heeft men op een indrukwekkende wijze laten zien hoe de stadsvernieuwing georganiseerd en uitgevoerd kan worden. Bewoners zijn op een veel beschreven manier betrokken bij dit proces. De vraag van dit boek luidt: Is er bij het beheer van woningen in Rotterdam, voor en na de stadsvernieuwingsingreep, een vergelijkbare betrokkenheid van de bewoners tot stand gekomen?

Tegen de hooggespannen verwachting in blijkt hiervan weinig terecht gekomen. In een slepend proces van ruijgerichte besluitvorming, misverstanden en impasses zijn de bewoners er niet aan te pas gekomen. De voorsprong die Rotterdam genomen heeft met de stadsvernieuwing heeft remmend gewerkt op de ontwikkeling van strategieën ten aanzien van het woningbeheer.

'In de schaduw van de stadsvernieuwing' is het derde deel in de reeks 'Integrale stadsvernieuwing'. Problemen in de steden worden tegenwoordig gekenmerkt door een groeiende complexiteit. De traditionele beleidssectoren kunnen steeds minder vaak hiervoor de oplossing aandragen. Voor een integrale benadering zijn noch de instrumenten, noch de organisatievormen ontwikkeld.

De serie 'Integrale stadsvernieuwing' stelt strategieën en analyses ter discussie, die kunnen leiden tot een bredere aanpak van de stedelijke problemen. Deze reeks is niet alleen bedoeld voor hen die zich beroepsmatig bezighouden met stadsvernieuwing, hetzij vanuit een wetenschappelijke belangstelling, dan wel in verband met hun praktijk op het gebied van beleidsvoorbereiding, planning en uitvoering. Ook de betrokkenen en belanghebbenden bij het stadsvernieuwingsproces kunnen door middel van deze reeks hun inzicht in de problemen en perspectieven van de stedelijke vernieuwing verdiepen.

**Delftse Universitaire Pers**

H.M. Koolma IN DE SCHADUW VAN DE STADSVERNIEUWING

INTEGRALE

STADSVERNIEUWING ③

**H.M. Koolma**

## **IN DE SCHADUW VAN DE STADSVERNIEUWING**

de bewonersinvloed  
op het woningbeheer  
in de Rotterdamse  
stadsvernieuwing



---

# **INTEGRALE STADSVERNIEUWING**

## **3**

---

# **IN DE SCHADUW VAN DE STADSVERNIEUWING**

De bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse  
stadsvernieuwing

*H.M. Koolma*

Delftse Universitaire Pers/1988

Uitgegeven en gedistribueerd door:  
Delftse Universitaire Pers  
Stevinweg 1  
2628 CN Delft  
telefoon: (015) 783254

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door financiële ondersteuning van de vakgroep VROM en door faciliteiten van het RIW-research instituut voor woningbouw, volkshuisvesting en stadsvernieuwing, beide van de faculteit der Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft. De uitgave betreft een bewerking van een afstudeerproject, dat onder begeleiding van ir A. V. M. Pouw, prof. dipl. ing. H. J. Rosemann en ir H. Westra in augustus 1985 afgesloten werd aan de TU Delft. De bewerking vond plaats in werktijd van de Technische Universiteit Eindhoven. Wat betreft de inhoud was het manuscript van deze uitgave in september 1987 gereed.

Rik Koolma, Vakgroep Realisatie en Beheer, faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Eindhoven, kab. 11.29, Den Dolech 2, telefoon: 040-472679.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Koolma, H.M.

In de schaduw van de stadsvernieuwing : de bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwing / H.M. Koolma. - Delft: Delftse Universitaire Pers. - III. - (Integrale stadsvernieuwing : 3)

**Studenteneditie**

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
ing en Woningverbetering van de faculteit der Bouwkunde,  
Met lit. opg.

(2\*3000) NUGI 655  
stadsvernieuwing ; Rotterdam

**Studenteneditie**

VROM van de faculteit der Bouwkunde, Technische

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without permission from the publisher: Delft University Press.

## INHOUD

WOORD VOORAF	1
1. INLEIDING	2
1.1. Probleemstelling	3
1.2. Opzet van het onderzoek en leeswijzer	3
1.3. Toegankelijkheid van de informatie	4
1.4. Algemene betekenis van de onderzoeksresultaten	5
2. PROBLEMATISERING ASPECTEN VAN BEWONERSINVLOED	7
2.1. Aspecten van bewonersinvloed	7
2.2. Vraag op de woningmarkt via prefentiemechanisme	8
2.3. Individuele onderhandelingen met verhuurders	10
2.4. Aanspreekbaarheid van non-profitverhuurders	11
2.5. Collectieve onderhandelingen: bewonersorganisatie	22
2.6. Pressie op overheidsbeleid	26
2.7. Tot slot	30
3. MOGELIJKHEDEN VAN BEWONERSINVLOED VIA DE PROJECTGROEPEN	32
3.1. Problemen in de oude wijken	32
3.2. Problemen lange tijd ongemoeid gelaten	34
3.3. Projectgroepen stadsvernieuwing	36
3.4. Uiteenlopende verwachtingen en intenties	39
3.5. Tot slot: projectgroepen in de jaren tachtig	41
4. AANKOOP VAN PARTICULIERE HUURWONINGEN EN BEHEERSPROBLEMEN	43
4.1. Effecten aankoopactie 1974-1975	43



4.2.	Exploitatie aangekochte woningen problematisch	44
4.3.	Uitvluchten voor exploitatieproblemen	46
4.4.	Tot slot	49
5.	WIJKGEBONDEN CORPORATIES: EEN VALSE START	51
5.1.	Begripsverwarring	51
5.2.	Stadsvernieuwingscorporatie?	52
5.3.	Stichtingen van particuliere verhuurders	53
5.4.	Gemeentelijke wijkgebonden corporaties en veto rijk	54
5.5.	Wijkgebonden secties van bestaande corporaties	54
5.6.	Reacties bewonersorganisaties	57
5.7.	Projectorganisatie tegen wijkgebonden corporaties	61
5.8.	Verdere gemeentelijke stappen	62
5.9.	Democratisering van het toneel	66
5.10.	Tot slot	67
6.	BEHEERSOVERDRACHT: BEWONERSINVLOED VERSUS DOELMATIGHEID	69
6.1.	Herbezinning op de overdracht	69
6.2.	Twijfels aan capaciteit en loyaliteit van corporaties	71
6.3.	Beheersing onderhoudsuitgaven niet bereikt doel	74
6.4.	Doel van geografisch optimale verdeling	75
6.5.	Vergeefse protesten bewonersorganisaties	80
6.6.	Tot slot	81
7.	OPRICHTING GEMEENTELIJK WONINGBEDRIJF: HALF WERK	82
7.1.	Bezwaren tegen het GWR in oprichting	83
7.2.	Proceduureel-personele aspecten	85
7.3.	GWR in dubbel rol: toezichthouder en beheerder	87
7.4.	Wijkgebondenheid van het GWR	90
7.5.	Bestuurlijke verantwoordelijkheid tegen wil en dank	92
7.6.	Tot slot	92
8.	WONINGBEHEER ONDER STARTENDE STADSVERNIEUWING	95
8.1.	Rotterdamse gemeentebestuur intern verdeeld	95
8.2.	Corporaties weinig oog voor risico's	99
8.3.	Weinig doordachte opstelling bewonersorganisaties	100
8.4.	Tot slot	102
9.	VISIE BEWONERSORGANISATIES OP WONINGBEHEER	104
9.1.	Knelpunten in het woningbeheer	104
9.2.	Gewenste en aangedragen oplossingen	108
9.3.	Strategieën van bewonersorganisaties	113

9.4.	Resultaten en belemmeringen	119
10.	VISIE BEHEERDERS OP STRATEGIE BEWONERSORGANISATIES	124
10.1.	Ontvangst beheerders in stadsvernieuwingswijken	124
10.2.	Reactie op kritiek bewonersorganisaties	126
10.3.	Reactie op klachten over onderhoud	127
10.4.	Reactie op eis van zelfstandige wijkpost	128
10.5.	Reactie op eis van sociaal beheer	132
10.6.	Relatie met bewonersorganisaties	133
10.7.	Vooruitzicht voor invloed bewonersorganisaties	134
10.8.	Bestuurlijke veranderingen en bewonersparticipatie	135
11.	CONCLUSIE EN VOORUITZICHTEN	137
11.1.	Conclusie	137
11.2.	Vooruitzicht	146
11.3.	Aanbevelingen	147
	NOTEN	150
	BIJLAGEN	
1	Stadsvernieuwingsgebieden in Rotterdam	164
2	Organisatieschema projectgroep stadsvernieuwing	165
3	Literatuuroverzicht	166

---

## WOORD VOORAF

Voor u ligt de derde uitgave in de publikatiereeks 'Integrale Stadsvernieuwing'.

De uitgave is een bewerking van een afstudeerproject, dat onder begeleiding van ir. A.V.M. Pouw, prof. dipl. ing. H.J. Rosemann en ir. H. Westra in augustus 1985 afgesloten werd aan de faculteit der Bouwkunde aan de Technische Universiteit Delft, met als afstudeerrichting volkshuisvesting. Het oorspronkelijke verslag van het onderzoek werd hiertoe fors ingekort en grotendeels herschreven.

Tijdens dat onderzoek is beslag gelegd op de tijd van mensen bij de gemeente, woningcorporaties en bewonersorganisaties in Rotterdam, die mij in vraaggerepreken en door toegang tot dossiers onmisbare informatie verschaften. Hiervoor ben ik hen zeer erkentelijk. Daarbij hoop ik met dit boek een bijdrage te kunnen leveren aan de strategie van de bewonersorganisaties en het beleid van de gemeente en de woningcorporaties ten aanzien van bewonersinvloed op het woningbeheer in Rotterdam.

Voor commentaar op eerdere versies van dit boek ben ik dank verschuldigd aan Erikhans Klijn, André Mulder, Ton van der Pennen, Jürgen Rosemann en Vincent Smit. Het RIW dank ik behalve voor de plaats achter de tekstverwerker ook voor de belangstelling tijdens de periode van bewerking.

De titel van deze uitgave vertoont een toevallige verwantschap met een recent verschenen proefschrift (1), maar is eerder ontleend aan een van de romans van Proust, namelijk 'A l'ombre des jeunes filles en fleurs'.

(1) W. Turpijn, In de schaduw van de volkshuisvesting, 's-Gravenhage, VUGA, 1987

# 1

## INLEIDING

Het beheer van buurten staat in een groeiende belangstelling. Vooral de ervaringen in de stadsvernieuwingsgebieden lijken aan deze belangstelling bijgedragen te hebben. Zwaar belast met de inspanningen van de stadsvernieuwing heeft men geleerd van het slechte beheer dat tot een verval van stadswijken geleid heeft. Voorkomen is beter dan genezen, zo zou men de huidige houding ten opzichte van het beheer kunnen typeren.

Het idee dat het beheer van een gebied pas na de stadsvernieuwing van belang wordt valt te betwisten. Ook wanneer stadsvernieuwingsactiviteiten in een gebied aan de orde van de dag zijn, wordt een beheer van de gebouwde omgeving gevoerd. We hoeven alleen al te denken aan de woningen en gebiedsdelen die wachten op een stadsvernieuwingsingreep of die bij de stadsvernieuwingsoperatie ongemoeid gelaten worden. De vraag is echter of dat beheer ook de aandacht van de betrokkenen heeft gekregen die het gezien hun belangen vereist.

Met deze vraag in het achterhoofd is het woningbeheer in Rotterdamse stadsvernieuwingsgebieden onderzocht. Over de Rotterdamse stadsvernieuwing is intussen veel geschreven, vooral ook over de bijzondere rol van bewonersorganisaties in de bekende projectgroepen stadsvernieuwing.(1) De posities, handelingen en visies van de betrokkenen ten aanzien van het woningbeheer hadden echter nog nauwelijks aandacht gekregen in de literatuur.

Een andere aanleiding tot het onderzoek was de vraag naar de mogelijkheden van bewonersinvloed op het woningbeheer. In de overgang van de jaren zeventig naar de jaren tachtig was democratisering van woningcorporaties een actueel onderwerp geworden. In het toen nieuwe stelsel, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV), waren twee spraakmakende artikelen opgenomen met betrekking tot de informatie en inspraak van bewoners. Onderzoeken naar het democratische gehalte van het beheer van woningcorporaties volgden.(2) Een relatie met de positie van bewonersorganisaties in de stadsvernieuwing, zoals het bekende Rotterdamse voorbeeld, werd hierin echter niet gelegd. Evenmin was er veel aandacht aan de democratisering van de gemeentelijke woningbedrijven, -diensten etcetera geschonken.

## 1.1. PROBLEEMSTELLING

In een eerdere fase van het onderzoek was een globale probleemstelling geformuleerd, die als volgt luidde:

**Welke belemmeringen en mogelijkheden zijn aan te geven bij de vergroting van de bewonersinvloed op het beheer van woningcorporaties en gemeenten?** Deze formulering houdt ook een uitgangspunt of doelstelling in, namelijk de vergroting van bewonersinvloed. Vanzelfsprekend is zo'n doelstelling niet. Men kan zich afvragen of problemen van woningzoekenden en die van bewoners (bijvoorbeeld hoge woonlasten) met democratiseringsmaatregelen op te lossen zijn. Eveneens is het twijfelachtig of een vergroting van bewonersinvloed in alle gevallen toe te juichen is, in het bijzonder waar het gaat om de invloed van zittende bewoners op de toewijzing van woningen aan woningzoekenden.

Deze twijfels zijn in het onderzoek weersproken met de stelling, dat de zwakke positie van bepaalde groepen woningzoekenden en bewoners in het Nederlandse bestel van inkomensverdeling en volkshuisvesting ten grondslag ligt aan hun problemen. Een verbetering van die positie door een vergroting van hun invloed kan bijdrage leveren aan een oplossing van die problemen, zolang die niet ten koste gaat van zwakkere partijen.

Na een inventariserende fase van het onderzoek is gekozen voor een toespitsing van de probleemstelling op het beheer in Rotterdamse stadsvernieuwingsgebieden. Bekeken is in hoeverre bewonersorganisaties van hun bijzondere positie in de gemeentelijke stadsvernieuwingsorganisatie gebruik hebben weten te maken, om hun invloed op het woningbeheer te vergroten.

## 1.2. OPZET VAN HET ONDERZOEK EN LEESWIJZER

Het onderzoek omvatte drie delen.

In een eerste deel (hoofdstuk 2) is aan de hand van een literatuurstudie gezocht naar aanknopingspunten voor bewonersinvloed. Daarbij is aandacht geschonken aan de positie van woningzoekenden op de woningmarkt, de verhouding van huurder tot de verhuurder in het algemeen en die tot de non-profitverhuurders (woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven of -diensten) in het bijzonder. Om een verband te kunnen leggen tussen de invloed van individuele woningzoekenden en bewoners en het optreden van bewonersorganisaties in de stadsvernieuwing, is ook ingegaan op kwesties als collectieve onderhandelingen en het functioneren als pressiegroep ten opzichte van het landelijke en het lokale overheidsbeleid.

Een tweede deel (hoofdstukken 3 t/m 7 in de rapportage) is een terugblik op gebeurtenissen in de Rotterdamse stadsvernieuwingsgebieden. Twee bronnen zijn aangeboord bij dit veldonderzoek: interviews en vooral dossiers, waarin nota's, brieven en (ambtelijke) notities. Met de gegevens uit deze bronnen is een reconstructie gemaakt van het beleid ten aanzien van het woningbeheer zoals dat vanaf het begin van de Rotterdamse stadsvernieuwingsoperatie in 1974 tot begin van de jaren tachtig gevoerd is. Het belang van deze terugblik was aangegeven door de informanten. Halverwege de jaren zeventig was namelijk een discussie over bewonersinvloed op het woningbeheer vastgelopen, en de standpunten leken sindsdien verstard. Bovendien zijn na een gemeentelijke aankoop van particulier woningbezit

compromissen gesloten ten aanzien van het beheer van dat stadsvernieuwingsbezit tussen facties binnen de gemeente en een aantal woningcorporaties. Deze compromissen hebben verstrekende gevolgen gehad, tot in het beheer zoals dat in de jaren tachtig gevoerd is en wordt. Zonder de terugblik zouden de standpunten ten aanzien van dit beheer nauwelijks te doorgronden zijn. In hoofdstuk 8 wordt de terugblik samenvattend afgesloten.

In een derde deel van het onderzoek (hoofdstukken 9 en 10) zijn de ervaringen en visies geanalyseerd van een aantal bewonersorganisaties en twee Rotterdamse beheerders in de betrokken gebieden, woningbouwvereniging 'De Combinatie' en het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam. In dit deel van het onderzoek is vooral gebruik gemaakt van de gegevens uit interviews, die in het voorjaar van 1984 gehouden zijn. De ervaringen en visies van de twee partijen zijn tegenover elkaar gezet. De keuze voor het betrekken van twee beheerders in het onderzoek bood het voordeel, dat een vergelijking mogelijk was. Enerzijds waren de uiteenlopende posities van een woningbouwvereniging en een gemeentelijk woningbedrijf tegenover elkaar te zetten; anderzijds was over al te incidentele en organisatiespecifieke gegevens heen te kijken.

Tot besluit volgt een elfde hoofdstuk met conclusies, vooruitzichten en aanbevelingen.

### 1.3. TOEGANKELIJKHEID VAN DE INFORMATIE

Toegankelijkheid van informatie is van groot belang bij het gekozen type van onderzoek, namelijk verkennend. Bij dit type onderzoek is het om wille van de diepgang ondoenlijk de te verkrijgen informatie van te voren te normeren. Dat relevante informatie ontbreekt is evenmin volledig uit te sluiten. Het is uiteraard onmogelijk om alle informatie in een onderzoek te verwerken, alleen al vanwege de vele dimensies ervan. Voor de interpretatie van het onderzoek is het echter noodzakelijk om de toegankelijkheid van de informatie te beoordelen. Eventuele selectiviteit zou immers kunnen leiden tot een vertekening van de onderzoeksresultaten.

Toegankelijkheid van informatie moet ook in verband gezien worden met de probleemstelling van dit onderzoek. Openbaarheid van het beleid is namelijk als een voorwaarde voor bewonersinvloed te zien. In de oriënterende fase bleken de financiële gegevens over de Rotterdamse corporaties ook door de gemeentelijke dienst Volkshuisvesting als vertrouwelijk bestempeld te worden door de informanten, dit in weerwil van informatieverplichtingen op grond van het BTIV. Een verklaring voor deze ontoegankelijkheid is te vinden in financiële problemen van corporaties in de stadsvernieuwing, een agressieve houding van de lokale pers na een aantal fraudezaken en een wantrouwen tussen de gemeente, de in de stadsvernieuwing betrokken corporaties en bewonersorganisaties.

In de tweede fase van het veldonderzoek bleken de twee gekozen beheerders wel toegang te geven tot allerlei informatie. Bij de woningbouwvereniging was minder informatie voor handen dan bij het gemeentelijke woningbedrijf. Vermoedelijke redenen daarvoor zijn:

- anders dan bij het woningbedrijf was er geen ingrijpende reorganisatie gaande als gelegenheid om over de organisatie te schrijven
- minder schriftelijke procedures in de organisatie van de corporatie
- een minder publiek karakter dan de gemeentelijke beheersinstelling

De bewonersorganisaties waren in mindere mate gedocumenteerd dan de twee beheerders. Met de beperkte beschikking over beroepskrachten leggen deze organisaties hun prioriteiten bij andere activiteiten dan de documentatie van aangelegenheden in het woningbeheer. De bewonersorganisaties verschilden sterk in de mate waarin zij informatie over het beheer in hun wijk konden en wilden verstrekken. In de wijken waar confrontaties met beheerders hadden plaatsgevonden, wist men meer te vertellen dan elders. Bij het stedelijke overleg van de Rotterdamse bewonersorganisaties was men overigens zo stellig in het afwijzen van bestuursverantwoordelijkheid dat men geen medewerking wenste te verlenen aan het onderzoek naar bewonersinvloed op het woningbeheer.

In zekere zin werd de toegankelijkheid van de informatie negatief beïnvloed door wantrouwen en onvrede over de gang van zaken in het verleden. Bovendien bleken de uitspraken van informanten in vergelijking met gegevens uit de dossiers soms inconsistent en vertekend of op zijn minst gezeefd beeld op te leveren. Er was sprake van selectieve geheugens en anachronismen. De betrouwbaarheid van mondeling verstrekte informatie over gebeurtenissen in het verleden, werd waarschijnlijk geweld aangedaan door de huidige standpunten en posities van de informanten en de kennis van het verloop van de geschiedenis.

Dit probleem is, vooral in de hoofdstukken van de historische terugblik, ondervangen door vooral af te gaan op de dossiers waarin onvermoede gegevens en verbanden uit naar voren traden. Deze dossiers van de secretariatsafdeling Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing waren wel vrij toegankelijk. Zonder deze dossiers zou het niet goed mogelijk geweest zijn om een kritische terugblik op het beleid te werpen.

### 1.4. ALGEMENE BETEKENIS VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN

Bij een case-studie, zoals dit onderzoek in Rotterdam, doemt de vraag op naar algemene betekenis van de onderzoeksresultaten. Men kan echter door veel te weten van een geval meer kennis en begrip van de werkelijkheid verkrijgen dan door een oppervlakkige beschouwing van veel gevallen, zo heeft de fenomenoloog Karl Jaspers (3) betoogd. De onderzoeksresultaten zijn daarom ook van betekenis voor andere plaatsen waar men zich bezig houdt met het woningbeheer in stadsvernieuwingsgebieden en de strategie van bewonersorganisaties daarbij.

Verder biedt de case een schoolvoorbeeld van neo-corporatistische (4) en incrementele besluitvormingsprocessen. De Amerikaanse politoloog van het 'muddling through', Lindblom heeft daarover gezegd:

"(...) they are better described as happenings than as decided upon. (...)

Another peculiarity is that the connection between a policy and good reasons for it is obscure, since the many participants will act for diverse reasons." (5)

Ondanks de gebruikelijke pretenties van beleidsmakers is een eenduidige rationaliteit van het beleid ver te zoeken. Het uitsluiten van bewonersinvloed op dat beleid is daarom veel meer een kwestie van macht dan van rede. Overigens vormt de doelstelling van vergroting van bewonersinvloed op het woningbeheer de rode draad van deze studie, en niet begrippenkaders uit de bestuurswetenschappen.



Bovendien is aan de hand van een literatuurstudie een theoretische uitwerking gegeven van de probleemstelling (hoofdstuk 2) om de case-studie in een algemener verband van bewonersinvloed te plaatsen, en denkkader te bieden bij het structureren van de informatie uit het veldonderzoek.

## PROBLEMATISERING ASPECTEN VAN BEWONERSINVLOED

Aan bewonersinvloed op het woningbeheer zijn meer aspecten te onderkennen dan de mogelijkheden en belemmeringen van in de stadsvernieuwing participerende bewonersorganisaties, zoals die in de Rotterdamse projectgroepen. In dit hoofdstuk worden deze aspecten behandeld aan de hand van een literatuurstudie. In feite gaat het hier om een problematiserende uitwerking van de probleemstelling.

### 2.1. ASPECTEN VAN BEWONERSINVLOED

De probleemstelling is de vraag naar belemmeringen en mogelijkheden bij de vergroting van bewonersinvloed op het beheer van woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven. Bewonersinvloed heb ik gerelateerd aan het opheffen en voorkomen van knelpunten voor woningzoekenden en bewoners.

In de praktijksituatie - woningbeheer in Rotterdamse stadsvernieuwingswijken - heb ik naar aanleiding van de oriënterende fase gekozen voor een onderzoek naar de resultaten van de invloedspogingen van bewonersorganisaties, opgenomen in een wijkgebonden stadsvernieuwingsorganisatie van de gemeente Rotterdam (projectgroepen).

Bewonersinvloed is een begrip dat meer aspecten kent dan alleen invloed van bewonersorganisaties in stadsvernieuwingsgebieden. Bovendien is het voor te stellen dat resultaten van dergelijke bewonersorganisaties nieuwe knelpunten voor bepaalde groepen woningzoekenden met zich brengen. Deze andere aspecten zijn hier als volgt aangeduid:

- woningmarkt vraagzijde: preferentiemechanisme
- individuele onderhandelingen met verhuurders (algemeen)
- aanspreekbaarheid van non-profitverhuurders (corporaties en gemeenten)
- collectieve onderhandelingen: bewonersorganisatie
- pressie op overheidsbeleid in de non-profitwoningbouwsector

Deze begrippen worden naar aanleiding van een literatuurstudie en met behulp van veronderstellingen uitgewerkt. Het aspect van bewonersinvloed via de stadsvernieuwingsorganisatie van de lokale overheid wordt anders uitgewerkt. De vraag naar de belemmeringen en mogelijkheden van dit aspect heeft zoals gezegd centraal gestaan in het veldonderzoek te Rotterdam, en wordt behandeld in de volgende hoofdstukken.

Dit hoofdstuk behandelt theoretisch de overige aspecten. Hier zijn stellerwijs structurele, economische dimensies van bewonersinvloed aangeduid. Ik wil hiermee vooral duidelijk maken dat er economische argumenten voor een vergroting van bewonersinvloed aan te voeren zijn. Het is dan ook gericht tegen als economisch gelegitimeerde bezwaren van instanties tegen bewonersinvloed. Met mijn doelstelling, vergroting van bewonersinvloed, heb ik gekozen voor een micro-economische visie (imperfecte woningmarkt) op de verhuur van woningen. Bepaalde categorieën vragers staan zwak op de woningmarkt. Van deze zwakte kan aan de aanbodzijde van de woningmarkt gebruik gemaakt worden:

- **uitbuiten van monopoliemarges** in de verhuur van woningen als uiterste vorm van marktconform gedrag
- achterwege laten van efficiëntieverhogende maatregelen waardoor de monopoliemarges door onnodig hoge kosten opgevuld worden; dergelijk **bureaucratisch gedrag** (1) is gebaseerd op de mogelijkheid om die onnodig gemaakte kosten toch door te berekenen (aan de huurders en de overheid).

Non-profitverhuurders worden in denkmodel geplaatst tussen deze twee polen van gedrag, waarvan de negatieve effecten voor woningzoekenden en bewoners aan de orde zullen komen. In de werkelijkheid zullen de non-profitverhuurders op uiteenlopende afstanden blijven van deze polen. De inzet van bewonersinvloed zou volgens een dergelijk denkwijze het doel hebben deze verhuurders zover mogelijk af te houden van dit voor bewoners en woningzoekenden schadelijke gedrag.

Het werken met negatieve polen van gedrag bij non-profitverhuurders heeft ook een polemische bedoeling. Naar mijn indruk is de structuur van de non-profitverhuur zodanig dat een autocratische of een technocratische houding van corporatiefunctionarissen, gemeentebesturen en -ambtenaren ten opzichte van bewoners wel gebruikelijk is ('van regent tot manager'), maar niet gewettigd is. (2) Als het om werkelijke effectiviteit gaat kan een versterking van de rol van de bewoners niet gemist worden.

Bezwaren maak ik ook tegen benaderingen in de literatuur die de micro-economische dimensie van de woninghuur miskennen, de voor bepaalde groepen huishoudens nadelige marktperfectionen, en de positie van huurders incorporeren in bedrijfseconomische overwegingen van verhuurders. In dergelijke benaderingen kan men alleen maar oog hebben voor de bestuurlijke lasten en financiële risico's van bewonersinvloed.

## 2.2. VRAAG OP DE WONINGMARKT VIA PREFERENTIEMECHANISME

Het eerste te behandelen aspect van bewonersinvloed is te vinden aan de vraagzijde van de woningmarkt. Knelpunten van woningzoekenden en bewoners zijn uiteindelijk terug te voeren naar de woningmarkt. Huurprijzen (inclusief bijkomende kosten) en aanbod (hoeveelheid en differentiatie) van woningen sluiten onvoldoende aan bij de behoeften en koopkracht van specifieke groepen woningzoekenden en bewoners.

De invloed van woningzoekenden zou volgens (vrije-)markttheorieën verlopen via het zogenaamde preferentiemechanisme: met een bod geven de vragers van woningen aan hoeveel zij voor een bepaalde woning over hebben. Wanneer zij te weinig bieden en de woningen niet verkrijgen, zou hun bod van een te lage preferentie getuigen. Mensen kunnen zich echter niet veroor-

loven af te zien van het gebruik van een woning; een woning voorziet in een elementaire levensbehoefte. Een niet-effectieve vraag is daarom nauwelijks een kwestie van te geringe preferentie. (3) De prijs die men voor het wonen kan bieden is - gezien de hoge prijs voor het wonen - sterk afhankelijk van het inkomen van de huishoudens. Hoe hoger het inkomen, hoe groter de 'koopkracht' en hoe groter de mogelijkheden voor het kiezen van een woning naar behoefte. Het inkomen bepaalt in sterke mate de positie van een vrager op de woningmarkt. De knelpunten op de woningmarkt zullen vooral huishoudens met lagere inkomens hinderen.

Huishoudens met lage inkomens zijn aangewezen op en gebonden aan de lagere prijsklassen in het aanbod. Hun lage inkomen maakt het kopen van woningen onaantrekkelijk. De in de regel benodigde hypothecaire lening wordt niet verstrekt wanneer de verhouding tussen inkomen en hypothecaire last bepaalde grenzen overschrijdt. Daarnaast missen huishoudens grotendeels het voordeel van belastingaftrek over de rente van zo'n lening, een voordeel dat groter wordt naarmate het inkomen hoger is. Huishoudens met lage inkomens zijn over het algemeen ook aangewezen op de huursector. Huren is voor deze huishoudens geen kwestie van een vrije keus.

Zowel in verhouding tot de inkomens als tot andere goederen ontwikkelen de prijzen op de woningmarkt zich ongunstig, over een langere termijn gezien. Dit is te verklaren met het volgende mechanisme. De aanwending van productiefactoren (kapitaal, grond en arbeid) ten behoeve van de woningproductie en woningdistributie - verhuur als een vorm van voortdurende distributie - moet, onder kapitalistische voorwaarden, blijven concurreren met de aanwending in andere sectoren waar de arbeidsproductiviteit verder opgevoerd is dan in de woningsector. Onder deze voorwaarden garandeert een structureel aanbodtekort op de woningmarkt voldoende vergoedingen voor de in woningen belegde productiefactoren. Een vermindering van dat aanbodtekort zou de redementen op de woningmarkt en de voorliggende bouwmarkt aantasten in vergelijking met rendementen in andere sectoren.

Een structureel aanbodtekort, monopolieprijzen (in verband met de aanbodbeperking) en een prijsontwikkeling die boven die van de inkomens gaat zijn de consequenties van woningproductie en woningdistributie onder kapitalistische voorwaarden (overheidsingrijpen daargelaten).

Gebruikers van woningen, waarvan de productie en distributie een groot beslag leggen op productiefactoren, kunnen in tegenstelling tot directe gebruikers van productiefactoren in andere sectoren niet de prijzen dekken met het gebruik van de woning in een productieproces. Voor hen is de woning een consumptiegoed, en geen productiemiddel zoals anderen ten onrechte betogen. (4)

In verband met de stabiliteit van de economische kringloop (5) zijn er grenzen aan de verdrukking van de woonsector. Afzetmogelijkheden voor de producten van andere sectoren en instandhouding van een aanbod van arbeidsdiensten, waarvoor het wonen een voorwaarde is, zijn van belang voor die stabiliteit. Loonsverhogingen, vooral in sectoren met groeiende productiviteit, komen hierin tegemoet.

Werklozen en werknemers in perspectief-arme sectoren profiteren niet of minder van die loonsverhogingen. Aan hun huisvesting is niet meer het economische belang van het gebruik van arbeidsdiensten verbonden. De oplopende prijs van het wonen zullen dezen steeds minder met de hulp van de 'invisible hand' op kunnen brengen. Een zwakke positie op de arbeidsmarkt

gaat hand in hand met een zwakke positie op de woningmarkt. Problemen op de woningmarkt zijn zeer sterk verweven met de inkomensproblematiek.

Aan de vraagzijde treedt voor categorieën huishoudens met nog een ander kenmerk dan lage inkomens een verzwakking op. Niet alleen het prijsbod (koopsom/huurbetaling inclusief kredietwaardigheid) voor een woning wordt in overweging genomen door de aanbieders, maar ook de sociaal-economische status, de huidskleur etc., in een anticipatie op een eventuele vermindering van vraag (aantrekkelijkheid) van hun omliggende woningen. De economische consequentie van deze discriminatie is dat de desbetreffende huishoudens bij een gelijk prijsbod minder kans maken dan 'beter in de markt liggende' huishoudens, en aangewezen zijn op extra betalen of op het aanvaarden van woningen waarvan de aanbieders geen verlies van aantrekkelijkheid meer verwachten. Ook nu er verzadigingsverschijnselen op de woningmarkt zich voordoen blijven groepen in een achtergestelde positie.(6)

Zwak staan ook huishoudens, van wie de samenstelling en de behoefte afwijken van het gemiddelde. Afwijkingen zijn in de massaproductie en -distributie van woningen in verhouding duurder. Verhuurders zullen daarbij het risico van verhuurbaarheid op termijn in rekening nemen, wat in de differentiatie van het te bouwen aanbod meegewogen zal worden. De levensduur van de woningen maakt de voorraad star, wat vooral voor nieuwe huishoudensvormen problemen oplevert.

Op vragers in een zwakkere positie worden de effecten van het structurele aanbodtekort afgewenteld: tekort aan passende en betaalbare woonruimte, waarbij segmenten van de woningmarkt afgesloten zijn voor deze vragers. Opgemerkt zij, dat het structurele aanbodtekort het in omloop houden van versleten of anderszins onaantrekkelijke woningen tot op zekere hoogte rendabel houdt. Het structurele aanbodtekort is het belang van exploitanten van bestaande woningen, blijkens pleidooien uit deze hoek voor een beperking van de nieuwbouwprogramma's van centrale en lokale overheden.

Voor onaantrekkelijke woningen komen vragers in aanmerking die de laagste eisen kunnen stellen, omdat andere woningen buiten hun bereik liggen

### 2.3. INDIVIDUELE ONDERHANDELINGEN MET VERHUURDERS

Een element van de woningmarkt is het onderhandelingsproces tussen een (potentiële) huurder en een verhuurder van een woning. Vijf soorten onderhandelingen zijn te onderscheiden:

- onderhandelingen tussen de potentiële huurder en verhuurder leidend tot een huurovereenkomst, eventueel gekoppeld aan een overeenkomst tot levering van goederen en diensten (bijkomende kosten). De huurovereenkomst bevat bepalingen ten aanzien van het huurniveau, onderhoud, het gebruik van de woning, opzegging van de huurovereenkomst en contractgebonden kosten
- onderhandelingen over de naleving van verplichtingen, met name het onderhoud
- onderhandelingen over huurverhogingen zonder dat er sprake is van woningverbetering
- onderhandelingen over de bijkomende kosten en/of aanpassingen in de levering van goederen en diensten

- onderhandelingen over een door de huurder of verhuurder voorgestane woningverbetering

De invloed die een huurder via onderhandelingen met de verhuurder kan uitoefenen is beperkt. Er is sprake van overheidsregulering van de markt voor huurwoningen, de huurwetgeving. Hierin is de positie van de huurder wel beschermd, maar is deze positie beslist niet gelijkwaardig gemaakt aan die van de verhuurder.(7)

De onderhandelingspositie van de huurder is een afspiegeling van zijn positie als potentiële vrager op de woningmarkt; hoe groot is gezien zijn koopkracht, behoefte en sociale status de mogelijkheid voor een overstap naar een andere woning? De verhuurder zal in zijn opstelling mee laten wegen hoe gemakkelijk hij eventueel een nieuwe huurder kan vinden (marktpositie van de woning).

In de onderhandelingsituatie kunnen huurders geconfronteerd worden met negatieve effecten van de sterkere positie van verhuurders:

- ontduiken van de onderhoudsverplichting. Dat gebeurt ook wanneer een verhuurder het onderhoud als sluitpost op de begroting gebruikt
- doorberekenen van extra kosten, samenhangende met het ontbreken van (prijs)concurrentie:
  - weinig prijsbewust en/of kwaliteitsbewust inkopen bij aannemers en andere leveranciers
  - inefficiëntie in eigen uitvoerende activiteiten
  - in rekening brengen van winstoplagen in de huur en in de bijkomende kosten (8)
- machtsmisbruik in het sociale vlak waartoe te rekenen vallen:
  - inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de kandidaat-huurder met informatie naar woongedrag, sociale status en kredietwaardigheid; de overeen te komen huurprijs zou het enige criterium zijn onder de theoretische omstandigheid van een perfecte markt
  - voorschrijven van het gebruik van de woning en de controle daarop
- niet aan de wensen van huurders tegemoetkomen bij en met woningverbetering

Huurders missen mogelijkheden om woningverbeteringen af te dwingen en kunnen niet zonder toestemming van de verhuurder als opdrachtgever en uitvoerder van onderhoudswerkzaamheden en woningverbeteringen optreden.

### 2.4. AANSPREEKBAARHEID VAN NON-PROFITVERHUURDERS

Vervolgens dient de vraag gesteld te worden welke mogelijkheden de non-profitstatus van woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven (-diensten en dergelijke) biedt voor bewonersinvloed. Deze vraag gaat gepaard met een andere vraag, namelijk in hoeverre het stelsel, waarbinnen deze verhuurders opereren, het optreden van knelpunten voor woningzoekenden en bewoners (negatieve effecten verhuurdersgedrag) tegengaat. Hier volgt eerst de kwestie van de non-profitstatus.

Non-profit verhuurders is een verzamelnaam voor woningcorporaties en gemeenten, die op grond van de Woningwet (art. 59, 60 resp. 61) woningen bouwen en verhuren met behulp van rijksfinanciering en/of -subsidie. Woningcorporaties hebben feitelijk sinds 1969 voorrang op de gemeenten bij de bouw van woningwetwoningen.(9)

Woningcorporaties zijn wat oprichting betreft particulier initiatief, maar worden door toelating op grond van de Woningwet instellingen met publieke taken en privileges, waarvoor het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) als 'wettelijk kader' dient. De non-profitstatus van deze instellingen wordt onderstreept met de rechtsvormen van vereniging en stichting.

Zoals door Gerrichhauzen aangegeven is (10) met het volgende citaat uit een Memorie van Toelichting bij een wijziging van de Woningwet (invoering BTIV) is de term non-profit eigenlijk onjuist:

"Het maken van winst is een feitelijke zaak, die - aangezien het toegelaten instellingen niet is voorgeschreven op kostprijsbasis te werken, doch zij integendeel verplicht zijn hun woningen in beginsel tegen de in het verkeer geldende huurprijzen te verhuren - ook aan toegelaten instellingen is toegestaan. Zij zijn echter wel verplicht eventuele winsten uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting te besteden".

Opmerkelijk is niet alleen het ontbreken van een verplichting tot het verhuren op kostprijsbasis maar ook de implicatie dat de huurprijzen in het vrije marktverkeer op een hoger niveau liggen dan de kostprijzen. Het ministerie gaat dus duidelijk van het bestaan van permanente winsten op de woningmarkt uit. Deze uitspraak onderschrijft dan ook mijn veronderstelling van een monopoliepositie van verhuurders op de woningmarkt.

Woningcorporaties functioneren als exploitanten. Ze mogen echter geen winst uitkeren, maar moeten deze in het belang van de volkshuisvesting aanwenden. Nu is de vraag wat onder het belang van de volkshuisvesting verstaan dient te worden. In de corporatiewereld wordt de opvatting wel gehuldigd dat corporaties onder meer het belang van de huurders behartigen. Corporaties die dit letterlijk opvatten en hun winst (uit de algemene bedrijfsreserve (ABR) aanwenden voor een verlaging van huren of het gedogen van huurinhoudingsacties worden door het ministerie terecht gewezen.<sup>(11)</sup> In het jaarverslag van 1982 heeft het ministerie een nadere formulering van de doelstelling van corporaties gegeven:

"(...) de primaire doelstelling van een toegelaten instelling te weten het realiseren en instandhouden van woningen dan wel woongebouwen in de sociale sector".<sup>(12)</sup>

#### Winstbestemming en algemene bedrijfsreserves

De winstbestemming is daarmee gelegen in een reservering voor de instandhouding van corporatiebestand in de sociale woningvoorraad.

Aan de ABR's is voor corporaties een stuk beleidsvrijheid ten opzichte van de toezichthoudende gemeenten verbonden volgens het zogenaamde toetsingsmechanisme. Bovendien is het zo dat men met een grote ABR meer ruimte heeft voor allerlei attractieve activiteiten en meer marges heeft in beslissingen.

Een vraag is of beleidsvrijheid van de corporatie op zich tot doel verheven wordt of dat men een ruimere invulling geeft aan het werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. Westra heeft aangegeven wat de werking van het toetsingsmechanisme betekent bij deze vraag:

"Corporaties met geen of weinig groei kunnen ook uit de ABR specifieke volkshuisvestingstaken willen betalen zoals het aankopen van het woningbezit van particuliere eigenaren ten behoeve van de voortgang van het stadsvernieuingsproces, renovatie van naoorlogse woningen, in 'moei-

lijke' gebieden extra menskracht inzetten ten behoeve van het woning- en buurtmaatschappelijk werk. Als de corporaties die activiteiten wel willen doen, dan lopen ze de kans (die redelijk groot is) snel met hun ABR onder het laagste toetsingsbedrag te komen. De actieve corporatie wordt dan gestraft met 'repressief toezicht' van de gemeente, terwijl de inactieve corporaties die de reserves en de fondsen maar laten groeien, geheel vrij zijn in doen en laten".<sup>(13)</sup>

Corporaties zijn woningexploitanten die slechts in beperkte mate taken op zich (kunnen) nemen die niet bijdragen aan de groei van het vermogen. Een streven naar een 'gezonde' ABR (omwille van beleidsvrijheid, financiële instandhouding en versterking instelling) komt uiterlijk plaats van het (theoretische) ondernemersstreven naar maximale winst. Binnen de ongelijkwaardige marktverhouding tussen corporaties als aanbieders van woonruimte en de vragers vormt dit streven, als de pool van marktconform gedrag, aanleiding tot negatieve effecten voor die vragers.

#### Negatieve effecten van non-profitverhuur

Voor een aanduiding van de verschillen met profit-verhuurders zal ik de gestelde negatieve effecten van het gedrag van verhuurders terug halen, en per effect de non-profitsector benaderen. Allereerst moet opgemerkt worden dat de uiterlijke voorwaarden voor een monopolie in de non-profitverhuur aanwezig zijn.

Ten eerste opereren non-profitverhuurders in een huurklasse met in het algemeen weinig andere aanbieders, vooral het slinkende huuraanbod van particulieren, waarop veel huurders aangewezen zijn.

Ten tweede is de concurrentie binnen de non-profitsector door bestuurlijke en inter-organisatorische randvoorwaarden beperkt. In sommige gemeenten is een corporatie de enige non-profitverhuurder. In andere gemeenten hebben corporaties een samenwerkingsverband, een federatie. In het ene geval heeft een corporatie een monopoliepositie in een segment van de woningmarkt. In andere gevallen kan men een gezamenlijk monopolie, een zie aantekeningen kartel, waarnemen (bij een ruimer wordende woningmarkt, afspraken ter beperking van de concurrentie en gezamenlijke druk op gemeentebesturen ter beperking van bouwprogramma's, en onderlinge afspraken over uniforme tarieven van de bijkomende kosten). In het stelsel van de non-profitverhuur is de toelating van nieuwe corporaties en eventuele concurrentie van de gemeenten aan banden gelegd.<sup>(14)</sup> Die omstandigheden tonen een beeld van een concurrentieloos marktsegment en van een door privatisering gedeeltelijke uit handen gegeven overheidsmonopolie.

Deze omstandigheden op het segment van de woningmarkt behoeven niet gepaard te gaan met een gebruik van de monopoliepositie. De verhuurder kan namelijk de monopoliemarges onbenut laten als uitvloeisel en interpretatie van de publieke taakstelling (belang van de volkshuisvesting). Het publieke karakter van het stelsel waarbinnen corporaties en gemeentelijke woningbedrijven functioneren biedt echter ook de mogelijkheid de monopoliemarges te gebruiken voor bureaucratisch gedrag. Beheersing van de kosten, verhoging van de kwaliteit en een klantgerichte instelling zijn dan ondergeschikt aan een spel van interne belangen van deze organisaties.

In paragrafen per mogelijk negatief effect zal nu nagegaan worden welke waarborgen het non-profitstelsel tegen deze effecten biedt.



### Ontduiking van de onderhoudsverplichting

Het BTIV kent geen verscherping van de onderhoudsverplichting of toezicht op de naleving daarvan. Woningcorporaties vallen net als profitverhuurders onder het toezicht van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht, en zijn onderworpen aan dezelfde privaatrechtelijke bepalingen.

Van belang voor het onderhoudsgedrag van woningcorporaties is het volgende. Artikel 10 van het BTIV bepaalt dat een corporatie niet woningen kan verkopen of slopen zonder voorafgaande toestemming van B&W. De verkoop van woningwetwoningen heeft een geringe omvang.<sup>(15)</sup> Verkopen van woningen tegen de tijd dat ze aan vervanging van onderdelen toe zijn (groot onderhoud) of versleten zijn is geen optie in het onderhoudsbeleid van een corporatie. En sloop van woningwetwoningen is, behoudens uitzonderingen, pas reëel wanneer deze vrij zijn van rijksleningen en -bijdragen.

Corporaties blijven hierdoor over een zeer lange periode eigenaar van de woning. Gevolgen van het nalaten van onderhoud voor een instandhouding van de woning als inkomstenbron zou een corporatie op zichzelf afwentelen. Onderhoudsactiviteiten en -investeringen (constructies en bedrijfsvoering) zijn met een dergelijke tijdshorizon economisch verantwoord.

Mogelijkheden voor het uitstellen van onderhoudsactiviteiten en het afwentelen van onderhoudskosten doen zich eens in de minimaal 25 jaar voor: groot onderhoud/woningverbetering volgens de MG 83-57 (intussen 15 jaar met de nieuwe circulaire MG 86-32). In de periode voorafgaande aan de beurt is het voor corporaties aantrekkelijk bepaalde onderhoudsactiviteiten uit te stellen tot die beurt, waarvan de rijksoverheid en (eventueel) huurders ook de lasten dragen.

De onderhoudsnormen die voor het woningwetbezit jaarlijks door het ministerie worden vastgesteld hebben geen bindende strekking voor de onderhoudspraktijk van corporaties. Zolang er sprake is van objectsubsidie (rijksdekking van exploitatietekorten) hebben deze onderhoudsnormen de betekenis van inkomstenbron. In feite zijn het administratieve grootheden: een jaarlijks verplichte storting van een bedrag per woning in het onderhoudsfonds. Het staat een corporatie vrij meer of minder voor onderhoud uit het onderhoudsfonds te onttrekken. De onderhoudsnormen zijn niet vastgesteld ter dekking van de kosten van alle onderhoudsactiviteiten. Bepaalde onderhoudsactiviteiten worden geacht in de genoemde 15-jaarlijkse beurten opgenomen te zijn, terwijl in de discussie over de onderhoudsnormen de opvatting heerst dat de onderhoudsnorm slechts de kosten van het dagelijkse en kortcyclische onderhoud (vervanging of herstel binnen 8 jaar) beogen te dekken.

Extra belemmeringen tegen het ontduiken van de onderhoudsverplichting heeft de non-profitverhuur niet in vergelijking met de profitverhuur. De beperkingen aan het afstoten van woningen hebben de bedrijfsmatige invalshoek gericht op de instandhouding van woningen als inkomstenbron. Of met deze richting de onderhoudsverplichting jegens huurders volledig is gedekt, blijft een vraag. De onderhoudsnormen zullen corporaties ook in overweging nemen bij het plannen en het verrichten van onderhoud. Onderhoudsuitgaven die deze normen overschrijden en niet bijdragen aan een besparing op onderhoudskosten in de toekomst krijgen in het financiële stelsel van de non-profitverhuurders het karakter van bedrijfseconomisch niet verantwoorde uitgaven. De rijksoverheid bepaalt met de vaststelling van de onderhouds-

normen in hoeverre corporaties geneigd zullen zijn aan hun onderhoudsverplichtingen te voldoen.

De intervallen tussen de (onderhouds)beurten lokken het uitstellen en opsparen van onderhoudsactiviteiten uit.<sup>(16)</sup> Het is onwaarschijnlijk, dat dit opsparen een zuiver bouwtechnische aangelegenheid is die geen inbreuk zou vormen op het woongenot waar de huurder op grond van de huurovereenkomst recht heeft.

### Weinig prijs- en kwaliteitsbewuste inkoop

De sterkere positie van verhuurders in vergelijking met die van bepaalde groepen huurders geeft, zoals is verondersteld, aanleiding tot een bureaucratisch gedrag: de verhuurders hebben de mogelijkheid extra, onnodige kosten door te berekenen aan de huurders. Vanuit deze optiek rijzen vragen over het inkoopgedrag van non-profitverhuurders bij aannemers en andere leveranciers.

Een eerste moment waarop dergelijk gedrag bewoners parten kan spelen is de (ver)nieuwbouw van woningen. Ontwikkelingsactiviteiten leggen voor een groot deel de verhouding tussen huurprijs inclusief bijkomende kosten en de geboden kwaliteit in de beheersfase vast. Evaluaties van die ontwikkelingsactiviteiten zijn nauwelijks voorhanden. Een van de landelijke koepels van woningcorporaties, het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV) heeft naar aanleiding van extern onderzoek naar een achttal projecten gecostateerd dat het planontwikkelingsproces in de betrokken gevallen niet optimaal verlopen is en daardoor ten koste is gegaan van de woningkwaliteit.<sup>(17)</sup> Het NCIV schrijft die missers toe aan een ontoereikend inzicht van woningcorporaties in aspecten van het planontwikkelingsproces. Een zwakke onderhandelingspositie van bewoners en een gebrek aan concurrentie worden niet als oorzaken opgevoerd. Er zijn geen redenen om aan te nemen, dat de steekproef sterk afwijkt van andere projecten van woningcorporaties en gemeenten.

Literatuur over prijsonderhandelingen tussen non-profitverhuurders en aannemers is schaars.<sup>(18)</sup> Corporaties hebben een kartel van aannemers zowel bij ontwikkelingsactiviteiten als bij de onderhoudsactiviteiten lange tijd ongemoeid gelaten, en zodoende prijzen geaccepteerd die zeer waarschijnlijk boven het kostprijsniveau lagen. Een aannemelijke reden voor deze acceptatie lijkt de mogelijkheid die prijzen toch als kosten te presenteren in de richting van de rijksoverheid en de huurders.<sup>(19)</sup>

Nog steeds komen gevallen voor van corporaties die voortdurend met dezelfde aannemers ('huisaannemers') werken. Een dergelijke niet-zakelijke relatie staat een scherpe prijsvorming in de weg. Een verplichting tot meervoudig (onderhands) aanbesteden zou die voorkomen, maar brengt behalve eventuele besparingen ook extra kosten met zich. Deze extra kosten betreffen onder meer een rekenvergoeding voor aannemers die inschrijven op de aanbesteding zonder het werk te uit te voeren.<sup>(19)</sup>

Negatieve effecten als gevolg van de mogelijkheid tot doorberekenen van kosten of het leveren van onvoldoende kwaliteit (slechte prijs/kwaliteitsverhouding) zijn in de non-profitverhuur dus niet uitgesloten.

### Inefficiëntie van activiteiten in eigen beheer

Als een vorm van onnodige inefficiëntie valt het achterwege laten van mogelijke efficiëntieverbeterende en arbeidsbesparende maatregelen (20) te noemen. De structuur van veel corporaties - scheiding tussen kapitaal, bestuur en management - werkt in de hand dat werkapparaten van corporaties boven een bedrijfseconomisch optimum groeien of een daling van het optimum niet op de voet volgen. Hierbij zullen de sociale intenties van woningcorporaties en gemeenten in hun opstelling als werkgever meespelen.

Bedrijfseconomisch te grote werkapparaten kunnen behalve hogere kosten ook voordelen voor huurders inhouden in de sfeer van dienstbetoon, onderhoud en woningverbetering. Alleen zijn die voordelen weinig doorzichtig verbonden met die overcapaciteit. Uitdrukkelijk wil ik overigens onder de aandacht brengen dat de onderhoudsverplichting van een corporatie geen variabele van dienstbetoon is. Het nastreven van een efficiëntieverbetering die gepaard gaat met een verminderde naleving van de plicht tot onderhoud is dan geen bestrijding van negatieve effecten, maar juist een gebruik van de monopoliepositie.

Een andere vorm van inefficiëntie kan gevonden worden in overmatige kosten voor wat men representatie noemt (onder andere het onderkomen van de verhuurder). Bewoners en woningzoekenden profiteren als woonconsumenten niet of nauwelijks van een dergelijke representatie en evenmin van het geld dat van de inspanning van aannemerszijde in de acquisitie bij de opdrachtverlenende verhuurders gestoken wordt.

### Winstopslagen in de huur en bijkomende kosten

Als negatieve effecten van de ongelijkwaardige verhouding tussen verhuurder en huurders kunnen winstopslagen aangemerkt worden. Markt-conform handelend maakt een verhuurder dan gebruik van de marges van zijn monopoliepositie. Eerst komt de opslag in de huur aan bod.

De huurvaststelling bij de stichting van de woningwetwoningen is geprogrammeerd door de rijksoverheid: de aanvangshuur is gekoppeld aan het niveau van de stichtingskosten.(21) Met garantie- en vergelijkingshuren in de grote steden is van een directe koppeling afgeweken.

Corporaties hebben een bedrijfseconomisch belang bij hoge stichtingskosten. De verplichte ABR-stortingen hangen namelijk af van de hoogte van de stichtingskosten.(22) Dit belang kan aan de andere kant niet los gezien worden van belangen bij bepaalde huurniveaus. Aan het verhogen van stichtingskosten (extra kwaliteit of/een weinig scherp inkoopgedrag) zijn voor corporaties wel risico's van verhuurbaarheid verbonden. Een grens aan de hoogte van stichtingskosten vormde en vormt de plantoetsing en budgettering van de overheid.

Vanaf de vijfde jaarlijkse huurverhoging na stichting is voor de huurverhoging niet meer het standaardpercentage verplicht, maar een aan de hand van het woningwaarderingsstelsel (WWS of puntensysteem van de Huurprijzenwet wonruimte) te bepalen percentage; de woningen komen in de huurharmonisatie.

De huurharmonisatie wordt door de rijksoverheid gelegitimeerd als zijnde een maatregel om huren in overeenstemming te brengen met de kwaliteit in de woningvoorraad. Voor het totaal aan huurders is de huurharmonisatie

echter niet 'budgettair neutraal'. De prijzen in de voorraad worden namelijk opgetrokken aan de prijzen van de nieuwbouw. Aannemelijker dan de genoemde legitimatie lijkt het dat de rijksoverheid in de non-profithuursector twee belangen nastreeft met de huurharmonisatie:

- afzet van nieuwe en in verhouding tot de voorraad dure woningwetwoningen. Een uitspraak van het ministerie in 1982 wees in de richting van dit belang:  
"Het achterwege laten van de actualisering van de (huuraanpassing) schema's zou aldus de kloof tussen nieuwbouwhuren en huren van de woningvoorraad onnodig vergroten".(23)
- afbraak van de rijksbijdragen (objectsubsidie), doordat het gat tussen de woningwethuren en de exploitatielasten kleiner wordt.

Het huurbeleid in de sociale woningvoorraad ligt duidelijk in handen van de financier en subsidieverstrekker, de rijksoverheid. Vanwege die subsidie kan moeilijk gesproken worden van monopolieprijzen. De rijksoverheid omzeilt met de verhuur door corporaties en gemeenten directe onderhandelingen met huurders. Wel intervenueert het rijk naar believen in huuronderhandelingen tussen non-profitverhuurders en huurders. Een voorbeeld van interventie in lokaal huurbeleid is de harmonisatie van de vergelijkingshuren (lagere huren dan bij gewone woningwetbouw volgens een afwijkend huurregime voor de stadsvernieuwingsgebieden van de grootste gemeenten). Deze interventie is niet consequent, gezien een eerdere bekrachtiging door het rijk van het stelsel van de vergelijkingshuren.

Een andere post voor mogelijke winstopslagen wordt gevormd door de bijkomende kosten. Voor corporaties (en gemeenten) is in het BTIV artikel 31.2. (resp. BGSV) het volgende bepaald over de bijkomende kosten:

"Zij verstrekt aan de huurders van haar woning en aan de bewoners van haar woongebouwen jaarlijks een overzicht van de kosten van het verrichten van leveringen en diensten ten behoeve van de huurders en de bewoners, waaruit de samenstelling van het ter zake in rekening gebrachte bedrag lijkt".

Daarnaast is voorgeschreven dat corporaties hun huurders in de gelegenheid stellen zich uit te spreken over onder meer verhogingen van de prijs voor bijkomende leveringen en diensten (art. 30.1/2b.).

Eind 1984 is het ministerie in een nota 'Woonconsument en Volkshuisvesting' met een standpunt gekomen ten aanzien van onderdelen van het rapport van de Commissie Verhouding Huurders/Verhuurders van Woonruimte.(24) Ter versterking van de positie van huurders was door de Commissie een "wettelijk minimum pakket" voorgesteld. Met een aanvulling van art. 30.2. BTIV (BGSV) zal de minister, wat betreft de non-profitsector, tegemoet komen aan dit voorstel, hetgeen de verplichting tot overleg met de huurders uitbreidt tot:

- vaststelling of wijziging van het huurreglement
- vaststelling of wijziging van het pakket van bijkomende leveringen en diensten
- vaststelling van de prijs van dat pakket
- vaststelling of wijziging van de kwaliteitsnormen

De aanvulling en de nadere maatregelen zullen corporaties verplichten tot overleg over de bijkomende kosten. Onduidelijk is vooralsnog of huurders daardoor kunnen voorkomen dat corporaties ongewenste service in rekening kunnen brengen en meer kunnen rekenen dan de werkelijke kosten. Waarborgen als goedkeurings- en controlemogelijkheden met doeltreffende sancties missen de huurders nog in deze aanvulling.

### Machtsmisbruik in het sociale vlak: huurdersselectie

De huur die een corporatie bij leegkomst van een woning aan een nieuwe huurder kan vragen is binnen de marges van het WWS gehouden. Corporaties hebben net als andere verhuurders de mogelijkheid de ene huurder een andere huurprijs te vragen dan aan een andere (bijvoorbeeld zittende) huurder. In de economie wordt deze optie prijsdiscriminatie genoemd (zonder een sociaal-culturele dimensie).

De woningmarkt kent echter wel een sociaal-culturele dimensie in de prijsdiscriminatie: discriminatie van specifieke groepen woningzoekenden.<sup>(25)</sup> Corporaties hebben dus net zo goed als profitverhuurders de mogelijkheid 'onaantrekkelijke' of 'leegstandsbevorderende' kandidaten meer huur in rekening te brengen dan aan 'aantrekkelijke' kandidaten. Voor de verhuur van corporatiewoningen zijn de volgende richtlijnen in het BTIV opgenomen:

"Art. 15.1. De toegelaten instelling verhuurt haar woningen mede aan personen, behorende tot die groepen van de bevolking die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende woonruimte.

Art. 16.1. Onverminderd het bepaalde in artikel 15, eerste lid, verhuurt de toegelaten instelling haar woningen, waarvan de huur verhoudingsgewijs laag is, zoveel mogelijk aan personen die daarvoor, gezien hun inkomen, het meest in aanmerking komen."

De jaarverslagen van het ministerie maken geen melding van een controle op de naleving van deze artikelen. De in deze artikelen opgenomen mogelijkheid tot ministeriële aanwijzing tot naleving is nauwelijks van praktische betekenis geweest.

De naleving van deze artikelen - een vorm van positieve discriminatie - is aan de eigen inzichten van corporaties overgelaten. Bovendien zijn de artikelen ruim te interpreteren; "mede" en "gezien hun inkomen het meest in aanmerking komen" zijn formuleringen die niet voor eenduidige uitleg gemaakt lijken. Schaars onderzoek <sup>(26)</sup> maakt duidelijk dat non-profitverhuurders zich in uiteenlopende mate schuldig maken aan negatieve discriminatie, ook in gemeenten waar de woonruimteverdeling onder het regime van de Woonruimtetwet 1947 plaatsvindt.

Zouden corporaties een positieve discriminatie in praktijk willen brengen, dan hebben zij informatie over de kandidaten nodig. Het inwinnen van informatie over kandidaat-huurders is dus in een bepaald opzicht zelfs voorgeschreven aan de non-profitverhuurders. De methoden zijn echter vrij. Zo is er geen verbod op informatie-inwinning bij vorige verhuurders, een verwerpelijke vorm van samenwerking tussen aanbieders die de positie van huurders verzwakt (vergelijk zwarte lijsten met 'slechte risico's' bij verzekeringsmaatschappijen). De interpretatie en het gebruik van de informatie is evenmin genormeerd. De informatie is dus net zo goed voor 'negatieve' discriminatie te gebruiken, bijvoorbeeld door kandidaten te weigeren, langer te laten wachten, meer te laten betalen of onaantrekkelijke woningen uit het bestand aan te bieden.

Of een non-profitverhuurder positief of negatief discrimineert is aan de eigen verantwoordelijkheid van deze instellingen overgelaten.

### Onwil van verhuurder tot medewerking aan woningverbetering

Op het punt van woningverbetering is het volgende aan corporaties voorge-

schreven in art. 30 van het BTIV:

"De toegelaten instelling stelt de huurders van haar woningen in de gelegenheid zich uit te spreken over (...) het treffen van voorzieningen tot verbetering van de woningen of van de woonomgeving."

De artikelen 30 en 31 worden echter niet algemeen nageleefd door corporaties.<sup>(27)</sup> Verzoeken van huurders tot woningverbetering kunnen corporaties naast zich neerleggen, ook wanneer de huurders de aan de verlangde woningverbetering te verbinden huurverhoging bereid zijn te betalen. Hier speelt mee dat corporaties voor grote beurten maar eens in de 15 jaar (was 25 jaar) aan kunnen kloppen bij het rijk.<sup>(28)</sup>

Een in stadsvernieuwingsgemeenten relevante vraag is of corporaties een bijdrage mogen leveren aan de verbetering van (ex-)particulier woningbezit. Omwille van de beleidsvrijheid van corporaties wil het ministerie niet toestaan dat deze middelen steken in woningen die zij niet zelf gebouwd hebben. Aan het in eigendom en exploitatie overnemen van woningen, bijvoorbeeld in het kader van het 'Maatschappelijk Gebonden Eigendom' heeft het ministerie het aanwezig zijn van economisch verantwoorde exploitatieperspectieven als voorwaarde gesteld.<sup>(29)</sup> Aan de omstandigheden dat de woningen overgedragen zijn omdat de vorige verhuurder de exploitatie economisch onaantrekkelijk vond, of dat het voeren van een economisch verantwoorde exploitatie bij de betreffende woningen knelpunten op de woningmarkt veroorzaken, wordt door het ministerie achteloos voorbij gegaan.

### Invloedsmogelijkheden binnen non-profitorganisatie

Tot nu toe heb ik voornamelijk gekeken naar de voorwaarden waaronder non-profitverhuurders functioneren, en naar de negatieve effecten voor woningzoekenden en bewoners die onder deze voorwaarden mogelijk zijn. Vervolgens zal ik veronderstellingen formuleren over de mogelijkheden van huurders en woningzoekenden om deze verhuurders van binnenuit bij te sturen: de aanspreekbaarheid van non-profitverhuurders. Hiervoor zal eerst de interne organisatie van deze verhuurders bekeken worden.

Zowel woningcorporaties als gemeenten bouwen en verhuren woningen in de non-profitsector. Gemeenten hebben in de Beschikking geldelijke steun volkshuisvesting (BGSV) voorschriften gekregen voor de organisatie van het gemeentelijke woningbeheer. Gemeenten moeten een afzonderlijke tak van dienst inrichten: een gemeentelijk bedrijf ex artikel 252 van de Gemeentewet. De instelling van gemeentelijke woningbedrijven brengt het gemeentelijke woningbeheer praktisch onder eenzelfde financieel-administratief regime als van de corporaties.

Een verschil tussen gemeentelijke woningbedrijven en woningcorporaties zit in het bestuur. Gemeentelijke woningbedrijven hebben het College van Burgemeester en Wethouders als bestuur. Een gemeentebestuur is voor het beleid van haar gemeentelijke woningbedrijf verantwoordig verschuldigd aan de gemeenteraad. Werknemers van een gemeentelijk woningbedrijf zijn ambtenaren.

De besturen van corporaties bestaan daarentegen uit onbezoldigde vrijwilligers (afgezien enkele bestuursvergoedingen). Is een corporatie een vereniging dan legt het bestuur verantwoording af aan de jaarlijkse algemene ledenvergadering. Een stichting kent deze verantwoording niet, afgezien van gedemocratiseerde stichtingen met bewonersraden.<sup>(30)</sup>

Invloed van huurders en woningzoekenden zou bij woningbouwverenigingen via de algemene ledenvergadering of een ledenraad kunnen verlopen. In dat geval zouden huurders en woningzoekenden lid moeten (kunnen) worden van de vereniging. In de ledenvergadering of -raad kunnen leden invloed hebben op het bestuur van de vereniging.

Middelgrote en grote woningcorporaties hebben naast de vrijwilligers van het bestuur ook personeel in loondienst: de werkkaparen. Een vraag is dan of huurders en woningzoekenden met hun invloedspoging bij het bestuur wel aan het juiste adres zijn; maakt het bestuur of de top van het werkkaparaat de dienst uit?

In de corporatieliteratuur wordt met de term professionalisering gewezen op een toegenomen gewicht van het werkkaparaat tegenover het bestuur en de leden. Het machtsmiddel deskundigheid zal in verhouding van de top van het werkkaparaat tegenover het corporatiebestuur een groter gewicht hebben, aangezien bestuursleden anders dan een politieke top zich niet full-time met besturen bezig houden.<sup>(31)</sup> Het dagelijkse bestuur is doorgaans bovendien gedelegeerd aan de top van het werkkaparaat.

Veel werkzaamheden van corporaties vertonen een routinekarakter en lijken door de administratieve beschikkingen van het BTIV geprogrammeerd. Een voorbeeld zijn de jaarrekeningen en jaarverslagen die niet inzichtelijk maken wat de beslissingsmarges, -criteria van de 'uitvoerende' organisaties waren en hoe die ingevuld zijn. Deze verantwoording aan de rijksoverheid is niet opgesteld met het oog op het totale beleid, maar slechts om de boekhoudingen sluitend te houden. In een toelichting op de invoering van het BTIV heeft de rijksoverheid haar motieven bij het toezicht op corporaties uitgesproken:

"Dit toezicht zal uit hoofde van de bankiersfunctie van de overheid en met het oog op de belastingvrijdom, die toegelaten instellingen genieten, met name gericht zijn op het financiële aspect. Anderzijds kan, ter waarborging van de grote lijnen van het regeringsbeleid, ook een zekere mate van toezicht op de werkzaamheden van de instellingen niet gemist worden."<sup>(32)</sup>

Toezicht op de uitvoering van de vaag geformuleerde volkshuisvestingsdoelstellingen is echter geheel in goede bedoelingen blijven steken, wanneer we de terughoudende opstelling van het rijk inzake de woonruimteverdeling en de participatie van bewoners (zie verwickelingen rondom BTIV art. 30 en 31). Van het regeringsbeleid ten aanzien van de non-profitverhuur komt zo niet meer uit de verf dan een 'waarborging' van de financiële belangen van het rijk.

Verder vormen de jaarverslagen en -rekeningen een verantwoording achteraf waarvoor het bestuur van een woningsbouwvereniging zich moet verantwoorden aan de algemene ledenvergadering. Mijn veronderstelling is, dat de top van het werkkaparaat een deel van het beleid niet via de beleidsvoorbereiding en de beleidsvaststelling van het bestuur laat lopen. Overwegingen bij een dergelijke veronderstelling zijn:

- Niet alle beslissingsmarges in de 'uitvoering' zijn bekend bij het bestuur. Hetzelfde is voor te stellen bij de top van een wat groter werkkaparaat. Lager in het werkkaparaat kan ook bewust of onbewust verborgen mandaat zitten
- Het bestuur kan onmogelijk vooraf van elke beslissing op de hoogte

gesteld worden, ook niet van alle beslissingen die het formele mandaat te boven gaan

- De top van het werkkaparaat en bepaalde functionarissen in dat werkkaparaat zullen de neiging hebben hun eigen beleidsruimte te verruimen.<sup>(33)</sup>

Uitspraken van corporatiefunctarissen over een scheiding tussen 'beleid(svorming)' en '-uitvoering' moeten dan ook tegen het licht gehouden worden,<sup>(34)</sup> om een versluiering in de analyse en interpretatie te voorkomen.

Het aanspreken van de woningcorporatie via het bestuur biedt weinig perspectieven, wanneer het bestuur, grotendeels onwetend, achteraf goedkeuring verleent aan het in het werkkaparaat gecreëerde en uitgevoerde beleid. Wel valt te verwachten dat corporatiebesturen ter herstel van de legitimiteit van hun superioriteit over het werkkaparaat steun zullen zoeken bij de leden, huurders en overige bewoners.

Een middel dat gebruikt wordt ter versterking van de deskundigheid en legitimiteit van corporatiebesturen ten opzichte van het werkkaparaat is het instellen van adviescommissies op de deelgebieden van het corporatiebeleid. In deze adviescommissie is doorgaans plaats ingeruimd voor bewoners en woningzoekenden.

Aangrijpingspunten voor bewonersinvloed in de verhouding tussen bestuur en werkkaparaat liggen bij gemeentelijke woningbedrijven anders dan bij woningcorporaties:

- Wethouders als bestuurders van gemeentelijke woningbedrijven weten zich gedekt weten door de parlementaire democratie en gesteund door een eigen staf zijn en zullen daardoor minder behoefte zullen hebben aan steun van bewoners voor een versterking van de legitimiteit en deskundigheid van hun bestuur
- Wethouders zullen te maken hebben met 'aandachtsconcurrentie' van andere taken uit hun portefeuille. Bovendien kunnen andere delen uit die portefeuille, zoals de toezichtstaak, op gespannen voet staan met het voeren van het bestuur over een gemeentelijke beheersinstelling.

Een aanknopingspunt dat corporaties en gemeentelijke woningbedrijven wel bieden zijn de zogenaamde bewonerscommissies die de verhuurders per pand, complex of straat ingesteld heeft, eventueel met een getrapte afvaardiging op wijkniveau. Behalve de contacten met de bestuurlijke organisatie hebben deze commissies ook zogenaamd uitvoeringsoverleg met functionarissen van het werkkaparaat. Op de normatieve en versluierende werking van het woord 'uitvoering' is gewezen. Achter dit woord kan een wereld van bewust of onbewust gedelegeerde beleidsvrijheid schuil gaan, het mandaat.

Bewoners kunnen daarom ook hun poging tot bijsturing van het beleid richten via het mandaat in het werkkaparaat. Deze invloedsmogelijkheid is gebaseerd op het idee van 'politisering' van het ambtelijk (werk-)apparaat. Een voor de hand liggende voorwaarde voor effectiviteit van een dergelijke benadering is een vergaande mandatering van functionarissen die overleg voeren met de bewonerscommissies. Belemmeringen zijn op voorhand ook aan te wijzen:

- beperking tot de invloedsmogelijkheden voor de zittende bewoners van de corporatie- en gemeentewoningen
- initiatief beperkende voorschriften van de verhuurders
- binnen dit invloedskanaal is het zonder een overstap naar pressiemiddelen



of bestuursinvloed niet mogelijk het mandaat van de overlegpartners voldoende groot te krijgen en te houden.

## 2.5. COLLECTIEVE ONDERHANDELINGEN: BEWONERSORGANISATIE

Een ander aspect van bewonersinvloed is het collectief onderhandelen met de verhuurder door middel van een organisatie van bewoners buiten de organisatie van de verhuurder.<sup>(35)</sup> Bewoners en woningzoekenden staan tegenover de verhuurders als consumenten die voor de noodzaak staan, het afwentelen van de negatieve effecten van de monopoliesituatie op de woningmarkt tegen te gaan. Wanneer huurders en woningzoekenden zich tegenover de verhuurders organiseren, zijn deze organisaties als consumentenorganisaties aan te merken.

Evenals voor individuele huurders is voor een bewonersorganisatie de optie de huuroverkomst met de verhuurder (massaal) op te zeggen niet reëel. De sterkere onderhandelingspositie door organisatie is vooral te zoeken in de toename van het conflictvermogen van huurders.<sup>(36)</sup> Anders dan vakbewegingen kunnen zij de 'ondernemers' niet benadelen door een staking van 'productie', het gebruik van een woning. Van Mechelen geeft enige voorbeelden van het 'benadelingsinstrumentarium' van bewonersorganisaties:

- kraken van corporatiewoningen
- bezetting van het kantoor van de non-profitverhuurders
- huurinhouding
- "een jarenlange loopgravenoorlog": klachten bij de gemeente, negatieve stukken in de pers en zwartboeken.<sup>(37)</sup>

Bewonersorganisaties kunnen de non-profitverhuurders dus financieel benadelen, sancties oproepen van de overheid in haar controlerende rol en deze verhuurders in deskrediet brengen. Deze laatste benaderingsmogelijkheid houdt een aanval op de legitimiteit van deze verhuurders in (corporatiebelang versus bewonersbelang).

Niet alleen is de benadeling door de massaliteit van ernstiger aard voor de non-profitverhuurders, maar ook eventuele represailles tegen de bewoners zijn minder handzaam voor de verhuurders. Een vrees voor een escalatie kan de verhuurders ook doen terugschrikken, volgens Van Mechelen.

Een non-profitverhuurder kan weigeren te onderhandelen met een bewonersorganisatie. In die gevallen komt het representativiteitscriterium als motivatie voor een dergelijke weigering aan de orde; de onderhandelingsdelegatie (bewonersorganisatie) zou niet representatief zijn voor de groep bewoners die men zegt te vertegenwoordigen. De Kleijn heeft erop gewezen dat de representativiteitseis de 'tegenpartij' nog op een andere manier van dienst kan zijn.<sup>(38)</sup> Hij spreekt in dat verband over een loyaliteitsbindende strategie van de tegenpartij.

Deze benadering verlangt van de bewonersorganisaties opstellingen volgens het vervangings- en verantwoordelijkheidsmodel, dat wil zeggen dat de verhuurders alleen met de bewonersorganisaties en niet nog eens met individuele bewoners willen onderhandelen. Daarom zouden de bewonersorganisaties zich verantwoordelijk maken in de zin dat de achterban zich bindt aan de onderhandelingsresultaten. Of een bewonersorganisatie een dergelijke verzekering kan geven is zeer de vraag.

Een andere belemmering die non-profitverhuurders op kunnen werpen is gelegen in de vraag wie de verhuurders vertegenwoordigen in de onderhandelingen met de bewonersorganisaties en in hoeverre dezen afspraken maken die verhuurders binden: de kwestie van mandaat. Met lang niet alle onderhandelingsinzetten zullen de bewonersorganisaties bij het werkapparaat terecht kunnen vanwege beperkingen aan het mandaat in de onderhandelingen.

Ook een belemmering treedt op wanneer een non-profitverhuurder de legitimiteit van onderhandelingsinzet van een bewonersorganisatie in twijfel trekt. De legitimiteitskwestie wordt vooral in publikaties van de Nationale Woningraad (NWR) benadrukt. De behartiging van het eigenbelang van zittende huurders door bewonersorganisaties vindt men bij de NWR wel legitiem, mits deze past binnen het door de corporatie te behartigen (algemene) volkshuisvestingsbelang. Wat dat belang inhoudt is niet duidelijk omschreven, waardoor zuiver interne organisatiebelangen van corporaties daar onontwarsbaar in zijn opgenomen. Uitspraken over wat wel en wat niet dat belang dient, krijgen daardoor een willekeurig karakter.

Wat betreft het algemeen-belangargument het volgende. De NWR ontleent aan de publieke taken van corporaties het argument van het volkshuisvestingsbelang. De verhouding tussen bewonersorganisatie en corporatie wordt daarmee vertroebeld tot een verhouding tussen een overvragende pressiegroepering en een (semi-)overheidsinstelling.

De opvatting van de verhouding pressiegroep/semi-overheidsinstelling lijkt plausibel bij onderhandelingsinzetten van bewonersorganisaties die gericht zijn op een aanwending en/of herverdeling van de voor de non-profitverhuurders beschikbare volkshuisvestingsmiddelen en disloyaliteit van de instelling aan de (rijks)overheid.

Over die aanwending laten corporaties echter te veel onduidelijkheid bestaan, om te kunnen beargumenteren dat bewonerseisen niet zouden bijdragen aan een doelmatige besteding. De te lange-termijnvisie die veel corporaties zeggen te behoeven gaat vaak niet verder dan het jaarlijks begroten en een kortzichtig streven naar vermogensaanwas als zekerheid en reservering voor onvoorziene kwesties in de toekomst. Bovendien kunnen corporaties vanuit deze opvatting zelfs zover gaan, dat onderhandelingsinzetten van bewonersorganisaties die afbreuk doen aan de resultaten van een monopolistisch gedrag van corporaties onbespreekbaar verklaard worden (winstderving!).

Ook met een verdeel-en-heers strategie is een eventuele aanwending van de volkshuisvestingsmiddelen onbespreekbaar te verklaren; men 'mag' niet de ene groep bewoners bevoordelen, omdat dat niet correct zou zijn tegenover andere bewoners. Men put daarbij onbewust uit de doos van bureaucratie: eenheid van bestuur en niet-bevoordeling als elementen van de ambtelijke ethiek.<sup>(39)</sup>

De vertroebeling in de argumentatie van de huurovereenkomst met overheidstaken levert een merkwaardig argument op: non-profitverhuurders zouden de belangen van woningzoekenden moeten verdedigen tegen de belangenbehartiging van zittende huurders. Dat woningzoekenden juist tegenover de verhuurders in een voor misbruik vatbare situatie verkeren, wordt met dit argument weggestreken. Ook dit is een element in een verdeel-en-heers tactiek; in onderhandelingen met bewonersorganisaties kunnen non-profitverhuurders pogen de legitimiteit van de invloedspogingen van de bewoners-

organisaties te bestrijden als zijnde tegen het belang van woningzoekenden en individuele huurders.

Bewonersorganisaties die als actiegroepen opereren ondervinden bovendien de noodzaak op vrij korte termijn successen te behalen,<sup>(40)</sup> om niet de steun van hun achterban te verliezen. Non-profitverhuurders weten daarom vertragen in de onderhandelingen beloofd met een aftocht van bewonersorganisaties. De tijd werkt in het nadeel van bewonersorganisaties en in het voordeel van de verhuurders, die met een vertragingstaktiek de status quo kunnen handhaven.

#### Belemmeringen in bewonersorganisatie zelf

Interne belemmeringen voor dit aspect van bewonersinvloed zijn gelegen in de vaak problematische voorwaarden voor de vorming en de instandhouding ervan. Van Doorn en Lammers <sup>(41)</sup> hebben "voorwaarden voor het institutionaliseringsproces" geformuleerd, die ook als voorwaarden voor de vorming en instandhouding van bewonersorganisaties gezien kunnen worden:

- Het ontbreken van **frequente en gecoördineerde interactie** is waarschijnlijk een oorzaak voor de lage organisatiegraad van woningzoekenden
- De aanwezigheid van **urgente problemen** is eveneens essentieel. In de volkshuisvestingsliteratuur worden daarnaast (verbeterings)projecten als een belangrijke aanleiding en voorwaarde voor bewonersorganisatie gezien.<sup>(42)</sup> De gedachte dat als er geen bewonersorganisatie is er ook niets mankeert aan een woningcomplex of buurt, is van deze voorwaarde voor bewonersinvloed af te leiden. Men vergeet bij deze omkering echter gemakkelijk dat deze voorwaarde niet de enige voorwaarde is waaraan niet voldaan moet zijn
- De voorwaarde van een **minimale basis van gemeenschappelijke cultuur** manifesteert zich als probleem, in het geval dat binnen de achterban van een bewonersorganisatie culturele <sup>(43)</sup> en raciale tegenstellingen bestaan, en/of dat de bewonersorganisatie maar een deel van de bewoners vertegenwoordigt.<sup>(44)</sup>
- De voorwaarde van **beschikbaarheid van leidersfiguren** bevat een dilemma, de ijzeren wet van de oligarchisering <sup>(45)</sup> genaamd. Het voor deze vorm van bewonersinvloed vereiste leiderschap tast het principe ervan, n.l. directe democratie, weer aan. Volgens De Kleijn moeten buurtorganisaties met mobilisering de gevaren van oligarchisering ondervangen: "Ten eerste om groepsdynamische redenen kan het bewonerskader zich als een kliek gaan opstellen. Ten tweede kan door een groeiende deskundigheid van het kader de afstand tot de achterban vergroten. Ten derde organiseren zich vaak de meer bewuste bewoners, waardoor de kans bestaat dat de achterban de acties niet kan volgen. In de vierde plaats bestaat de mogelijkheid dat de strategie van de buurtorganisatie meer gericht is op korte termijn succes bij het gemeentebestuur dan op mobilisering. En ten vijfde, het gemeentebestuur kan trachten die oligarchisering (elitevorming) aan te moedigen."<sup>(46)</sup>

Voor gemeentebestuur kan hier ook non-profitverhuurder gelezen worden.

Als actiegroepen opererende bewonersorganisaties worden doorgaans gekenmerkt door een losse organisatie. Waarschijnlijk om misbruik door de tegenpartij tegen te gaan, ontkent de 'voorhoede' in veel gevallen het informele leiderschap.<sup>(47)</sup> Vooral bij overkoepelende bewonersorganisaties op

wijk- of stedelijk niveau is een dergelijke ontkenning te verwachten, omdat dat bewonerskader verder afstaat van de achterban. Wanneer deze ontkenning ook binnen de bewonersorganisaties volgehouden en geloofd wordt, is het mogelijk dat de informele leiders zich onttrekken aan een verantwoording van hun daden aan de achterban.

Gespiegeld aan de ontwikkeling van leiderschap is bij een achterban het probleem van het liftersgedrag.<sup>(48)</sup> Het is voor actieve bewoners demoraliserend om te zien dat de niet-actieve bewoners profiteren van hun inspanning, zonder dat die zich daar zelf voor behoeven in te spannen. Doordat zij toch wel denken te kunnen profiteren is hun animo voor medewerking aan de bewonersorganisatie niet groot. In zekere zin geldt hetzelfde probleem wanneer een bewonersorganisatie de resultaten van haar inspanning terecht ziet komen bij andere groepen (bijvoorbeeld in andere buurten) dan de beoogde achterban.

Een beleid van de tegenpartij dat een voorkeursbehandeling van de actieve leden en de beoogde achterban probeert uit te sluiten, op grond van het gelijkheidsbeginsel en de ambtelijke norm van niet-bevoordeling, werkt het optreden van liftersgedrag in de hand.

#### Beperkte effectiviteit en selectiviteit van onderhandelingsinzetten

Een belangrijke stap die gemaakt moet worden is die van individueel ervaren problemen naar onderhandelingsinzetten. Niet alleen frequente, gecoördineerde interactie is daar een voorwaarde voor maar ook een "vermogen tot veralgemenisering en verklaring".<sup>(49)</sup> Als een belemmering voor de toepassing van dit vermogen noemt De Kleijn de ondoorzichtigheid van de (stadsvernieuwings)problematiek en de noodzaak voor elke buurtorganisatie om op korte termijn resultaten te behalen. Bewonersorganisaties die zich verdiepen in het beleid van non-profitverhuurders lopen de kans te vervreemden van hun achterban.<sup>(50)</sup> In anticipatie hierop zullen bewonersorganisaties zich niet te ver in de materie van het non-profitbeheer verdiepen. Het gevolg is dat ook het vermogen tot veralgemeniseren en verklaren van bewonersproblemen in het beheer niet ver ontwikkeld kan worden. Dit kan zowel een belemmering zijn bij het van de grond komen van gezamenlijke bewonersactiviteiten, als bij het kiezen van een doeltreffende strategie tegenover de beheerder.

Het potentieel aan activiteiten van een bewonersorganisatie is als gevolg van smal draagvlak van die activiteiten en/of het liftersgedrag onder de bewoners beperkt; het actieve bewonerskader is hoe dan ook beperkt van omvang. Het is dan mogelijk dat een bewonersorganisatie die overspoeld wordt met mogelijke activiteiten, er voor kiest tegenover de non-profitverhuurder een opstelling volgens het controlemodel <sup>(51)</sup> in te nemen, dat in vergelijking met bijvoorbeeld het onderhandelingsmodel minder inzet van bewoners vergt. Ook binnen de kwesties in het non-profitwoningbeheer kan een bewonersorganisatie gedwongen zijn prioriteiten te stellen bij de onderhandelingen. Een voorkeur voor kwesties met een kans op snelle voor de achterban zichtbare resultaten in de onderhandelingen met de instanties is reeds genoemd.

In geval van culturele tegenstellingen binnen het domein van de bewonersorganisaties - met name raciale spanningen - gebeurt het wel dat bewonersorganisaties met een druk op de woningtoewijzing en huurdersinplaatsing van de non-profitverhuurders niet de eventuele discriminerende effecten daarvan

bestrijden, maar juist proberen af te schuiven op de nieuwkomers in het domein: jongeren (kleine huishoudens) en vooral immigranten.(52)

Een ander effect van invloed van bewonersorganisaties kan zijn, dat deze zich zo vereenzelvigen met onderhandelingsresultaten, dat zij accoord gaan met een indruk inbreuk op de toch al beperkte rechten van individuele huurders. Een dergelijke opstelling van bewonersorganisaties zal op den duur ook afbreuk doen aan hun eigen positie en mogelijkheden tot resultaten in onderhandelingen met non-profitverhuurders, als gevolg van vervreemding van de achterban.

## 2.6. PRESSIE OP OVERHEIDBELEID

Een ander aspect van bewonersinvloed op het woningbeheer is die van pressie op het overheidsbeleid. De centrale overheid regelt sommige kwesties in het beheer rechtstreeks, grijpt in de verhouding tussen de lokale partijen in en kan op verschillende manieren aandringen op een bepaald beleid van de beheerders.

De achtergronden van een ingebouwde ineffectiviteit van het overheids-optreden via de non-profitsector komen aan bod, waarbij de consequenties daarvan voor lokale bewonersorganisaties aangeduid worden. Vervolgens wordt de opstelling van de rijksoverheid tegenover landelijke pressiegroepen in de volkshuisvesting aan een beschouwing onderworpen.

### Rijksbeleid en lokale verhoudingen

Allereerst gaan we terug naar de knelpunten op de woningmarkt. Een achtergrond van deze knelpunten was dat de produktiefactoren slechts onder kapitalistische voorwaarden in de woningbouw en -exploitatie aangewend worden. Wat betreft de produktiefactor kapitaal het volgende. De rijksoverheid bepaalt de financieringsvoorwaarden in de non-profitwoningbouw. Leningen aan non-profitopdrachtgevers/verhuurders worden en blijven daardoor de gekoppeld aan de rentestanden op de kapitaalmarkt. Een nieuwe trend is dat corporaties vanwege een verlaging van de rentestanden hun woningwetleningen zelf omzetten in kapitaalmarktleningen. De financiering is dus ook conjunctuurgevoelig.

Zoals gesteld, zijn problemen van huishoudens op de woningmarkt sterk afhankelijk van hun inkomens. De vraag is dan of een inkomensherverdeling een instrument binnen een volkshuisvestingsbeleid is. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft in 'Profijt van de overheid in 1977' becijferd, dat de verdeling van overheidsuitgaven en -ontvangsten op het terrein van de volkshuisvesting niet een bevoordeling van de lagere inkomenscategorieën inhoudt. Overheidsmiddelen worden voor een groot deel ingezet voor de ondersteuning van de huisvesting van huishoudens die gezien hun inkomens nauwelijks te maken hebben met knelpunten op de woningmarkt. Van de bijdragen in de woningexploitatie van verhuurders (voornamelijk non-profitverhuurders) blijken vooral huishoudens met hogere inkomens te profiteren. Objectsubsidieering is geen garantie voor de huisvesting van knelgroepen op de woningmarkt. Alleen de individuele huursubsidie werkt in het voordeel van huishoudens met lagere inkomens. Maar juist deze vorm van subsidiëring blijft het lijdend voorwerp van rijksbezuinigingen.

Hiervoor is een verband aangegeven tussen de inkomensproblematiek en de knelpunten op de woningmarkt. Dit verband is niet terug te vinden in de volkshuisvestingstaak van de gemeente. De gemeente draagt wel zorg voor de volkshuisvesting, maar heeft geen eigen bevoegdheden op het gebied van inkomens-, huur- en subsidiebeleid. Gemeenten met een concentratie van inkomensproblematiek en werkloosheid zien zich in hun volkshuisvestingsbeleid geconfronteerd met een toename van de zogenaamde betaalbaarheidsproblemen, zonder dat zij daarvoor extra volkshuisvestingsmiddelen verkrijgen.(53)

De rijksoverheid legt door een stelsel van wetten, en (financiële) regeling voor een groot deel de lokale verhoudingen in de volkshuisvesting vast. Nadere aandacht verdient in dat verband de relatie tussen de gemeenten en woningcorporaties, als onderdeel van het overheidsbeleid ten aanzien van de non-profitverhuursector.

Het ministerie onderschrijft (54) de gevleugelde uitspraak van de volkshuisvesting als 'rijkszaak', 'gemeentezaak'. In het kader van de decentralisatie van de volkshuisvesting en stadsvernieuwing is deze relatie weer ter discussie gekomen.

Een taak van de gemeente is het financieel-administratieve toezicht op corporaties op grond van het BTIV. Het ministerie ziet in deze taak een middel voor gemeente om de risico's van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de financiën te verminderen. Door middel van een bijstelling van regelingen heeft de rijksoverheid haar risico bij voorbaat af weten te wentelen op de gemeenten.

De lijn van het rijk is, dat de gemeenten volledig opdraaien voor de sanering van eventuele financiële problemen van corporaties wel:

"Indien het rijk zich op de beschreven wijze terugtrekt uit het lokaal volkshuisvestingsproces dan ligt het in de rede dat het rijk niet verantwoordelijk kan worden gesteld c.q. verantwoordelijkheid kan dragen voor eventuele extra (financiële) consequenties van de op lokaal niveau genomen (uitvoerings) beslissingen. (...)

Uiteraard zal de rijksoverheid in haar beleid, o.a. via het bijstellen van normen, er zorg voor blijven dragen dat de toegelaten instellingen aan hun financiële zelfstandigheid gestalte kunnen geven."(55)

Hierbij hebben de corporaties niet de financiële ruimte voor overname van taken en lasten in de stadsvernieuwing van een overbelaste gemeente.

Het toezicht van gemeenten kent verder weinig uitgesproken bevoegdheden. Criteria en sancties van het toezicht zijn niet duidelijk geformuleerd afgezien van het toetsingsmechanisme, waarin een relatie gelegd is tussen de vermogenspositie van een corporatie en de mate van toezicht door B&W. Een achtergrond hiervan is m.i. gelegen in een terughoudendheid van de rijksoverheid ten aanzien van ingrepen in het 'particulier initiatief', en een tot doel verheven zelfstandigheid van corporaties ten opzichte van de gemeenten die niet afgezet is tegen de doeltreffendheid van een volkshuisvestingsbeleid.

Het ministerie beschouwt het particulier initiatief superieur aan overheids-optreden voor bepaalde taken:

"(...) het toenemende belang dat gehecht wordt aan de rol van het particulier initiatief en in samenhang daarmee het groeiend gevoel dat de overheid geconfronteerd wordt met negatieve gevolgen van een wellicht te grote zorg voor het maatschappelijke leven. Hetgeen niet in de laatste

plaats leidt tot budgettaire problemen en bureaucratische, weinig efficiënte overheidsorganisaties. Ook de gemeente hebben, zij het in mindere mate dan het rijk, met deze problemen te kampen. Deze algemene tendenzen die vragen om oplossingen als 'privatisering' en 'deregulering' en de toenemende bestuurlijke verantwoordelijkheden van de gemeenten kunnen ertoe leiden, dat een samengaan van publieke en private taken op het terrein van de volkshuisvesting als minder wenselijk wordt beschouwd."(56)

Het denken in deze 'oplossingen' veronderstelt doorgaans dat overheidsregulering de werking van de markt belemmert en daardoor inefficiëntie bevordert. Privatisering en deregulering kunnen, blindelings toegepast, juist een ondoelmatigere allocatie bewerkstelligen, indien vraag- en aanbodverhoudingen van een markt structureel verstoort zijn zoals op de bouwmarkt en op de woningmarkt, in bepaalde segmenten, het geval is. Dat er sprake is van een blindelinge toepassing moge geïllustreerd worden door het volledig ontbreken van verhandelingen en studies over concurrentie op de woningmarkt (geen mededingingsbeleid).

Voor regulering in het algemeen worden wel twee doelen genoemd:

- a. het wegnemen van marktverstoringen (monopolies, externe effecten etc.)
- b. het bereiken van sociale doeleinden die via de markt onbereikbaar zijn, bijvoorbeeld een rechtvaardige inkomensverdeling.(57)

Zoals gesteld heeft de overheid onvoldoende voorwaarden geschapen dergelijke doelen met de non-profitverhuur gerealiseerd kunnen worden. In dit opzicht is er sprake van onvoldoende regulering.

Bovendien zijn de aangekondigde ontwikkelingen in de non-profitverhuur een stap verder van deze doelen af. Blijkens de beperking van de overheidsbemoeienis tot overwegend financieel-administratieve aangelegenheden, (zie noot 32) heeft de rijksoverheid doel a. opgeofferd aan doel b. in de volkshuisvesting: Non-profitverhuurders mogen financieel profiteren van de ongemoeid gelaten marktverstoringen ter realisatie van volkshuisvestingsdoeleinden, die met een mate van private willekeur geïnterpreteerd mogen worden. Op deze manier wordt ongecontroleerd een soort belasting geheven onder de huurders van woningwetwoningen die de financiële zelfstandigheid van corporaties als een doel op zich ten goede komt.

Het wegnemen van de marktverstoringen (doel a.) door middel van een versterking van de positie van huurders lijkt binnen een dergelijk denkkader ten koste te gaan van de volkshuisvestingsdoelstellingen. Reëler is de veronderstelling dat dit beleidsconcept een oplossing van volkshuisvestingsproblemen in de weg staat, omdat juist de structurele verstoringen op de woningmarkt aan de wieg van deze problemen staan. Een versterking van de positie van huurders ten opzichte van de huurders is een oplossing die dicht bij de bron van de problemen staat.

Een gedachte achter de inschakeling van non-profitinstellingen voor publieke taken was de vorming van een intermediair tussen overheid en burger met het idee van spreiding van macht.(58) Deze gedachte lijkt op het eerste gezicht terug te vinden in de geschetste verhouding tussen gemeenten en corporaties; de macht is gespreid en er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Hier zou een aanknopingspunt voor bewonersinvloed kunnen liggen, omdat corporaties waarschijnlijk de behoefte hebben om iets tegenover de gemeentelijke legitimiteitsbron van de representatieve democratie te stellen.

Het Rijk beschouwt corporaties echter als instellingen waarvan de zelfstandigheid en het bestaansrecht boven twijfel verheven zijn.(59) Hieraan kunnen corporaties een andere legitimiteit dan die van 'interne democratisering' ontleen. Zij voelen zich onder die omstandigheden niet meer genoodzaakt om hun bestaansrecht te bewijzen tegenover de bewoners en overheden.

Bovendien noodzaakt juist die wederzijdse afhankelijkheid de gemeenten en corporaties tot coalitie.(60) Coalities met opposanten van de coalitiepartner zullen hieraan opgeofferd worden. Te denken valt aan bewonersorganisaties die op verschillende punten coalities en opposities kennen zowel met gemeente als met corporaties.

Daarnaast wordt een blokvorming van corporaties in de hand gewerkt. De besluitvorming van corporaties verschuift voor een deel van de corporaties naar het stedelijk niveau. De spreiding van macht is op deze manier een tweekoppige concentratie van macht.

Aanknopingspunten voor bewonersorganisaties, bewoners binnen de corporaties, individuele huurders en eventuele organisaties van woningzoekenden worden met deze uitwerking van de decentralisatie van de stadsvernieuwing en volkshuisvesting minder bereikbaar.

De blokvorming van de corporaties en de nauwe samenwerking met de gemeente bij de realisatie van (ver)bouwprogramma's betekenen ook dat de belangenbehartiging van de corporaties domineert in het krachtenveld rondom het gemeentebestuur.

#### Rijksoverheid en landelijke pressiegroepen

Bewonersorganisaties zijn door de rijksoverheid als landelijke pressiegroep erkend. In de 'Nota Woonconsument en Volkshuisvesting' van het ministerie kan men lezen:

"Al op verschillende plaatsen is aangegeven welk belang wordt gehecht aan consultatie van de woonconsumentenorganisaties. Dit komt ondermeer tot uitdrukking in de vertegenwoordiging van woonconsumentenorganisaties in de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO).(...)

Daarnaast worden (woon-)consumentenorganisaties meer direct geconsulteerd over voorgenomen beleid. Het ligt in de bedoeling deze vorm van overleg beter te structureren. Mede met het oog op dat doel is binnen het departement een coördinatiepunt woonconsumentenbeleid ingericht."

Hoofdfuncties van een dergelijke consultatie van pressiegroepen zijn volgens Rosenthal e.a. (61) informatie en legitimatie ten behoeve van beslissingen van de overheid (kwaliteit en aanvaardbaarheid), waarbij de nadruk op de legitimatie zou liggen. Raadpleging van de verschillende belanghebbenden kan naar hun mening ook een 'ijskastfunctie' en een 'afschuiffunctie' hebben.

Te denken valt aan de Commissie Glastra van Loon waarin zowel vertegenwoordigers van de NWR, het NCIV en het NVH (Nederlands Verbond van Huurders) zitting hadden. De ijskastfunctie wordt duidelijk als men beseft dat deze commissie in 1976 ingesteld werd, in 1980 rapporteerde, in 1985 een officiële reacties kreeg van de bewindsman. Een versterking van de positie van huurders is nog steeds niet geregeld, wat mede te wijten is aan de opstelling van NWR: opgestapt uit de commissie en tot in 1987 dwarsliggend in de RAVO.(62)



De afschuif functie is hier ook duidelijk. In het heersende liberaliseringsklimaat wordt een versterking van de positie van huurders van non-profitwoningen ter regeling overgelaten aan de tegenover elkaar staande pressiegroepen. Onder het ideologische credo van deregulering wordt zelfregulering geprefereerd, waarbij nauwelijks acht geslagen wordt op de machtsverschillen tussen de betrokken partijen.

Ondermeer een vertegenwoordiger van de NVH, Thomsen heeft zich voor een duurzame financiële basis van de woonconsumentenorganisaties sterk gemaakt.<sup>(63)</sup> Naar zijn mening is deskundigheid aan verhuurderskant in sterke mate gemonopoliseerd door de landelijke centrales, NWR en NCIV, die via het lidmaatschap van corporaties een deel van de huuropbrengsten en objectsubsidies verkrijgen. Een deel van de geldstroom zou volgens hem aangewend moeten worden voor deskundige ondersteuning van bewoners. Daarnaast zou het beleid dat de landelijke koepels met de resterende geldstroom voeren onafhankelijk geëvalueerd moeten worden, aangezien deze gehaald wordt uit collectieve (huurders)middelen.

Deze geldstroom - contributies en winst op dienstverlening - is als een vorm van belasting te zien. Een verzoek tot deling en controle van een pressiegroep die meebetallende huurders vertegenwoordigt, valt goed te verdedigen, vooral als men de scheve marktverhouding tussen de corporaties en de woonconsumenten in overweging neemt.

Ook op dit punt echter weigert de rijksoverheid in te grijpen in de verhouding tussen corporaties en huurders.<sup>(64)</sup> De bevoordeling van de NWR en het NCIV in vergelijking met de woonconsumentenorganisaties wordt met dit standpunt bevestigd. De landelijke koepels van corporaties weten zich verzekerd van een forse inkomstenbron voor hun pressiegroepactiviteiten via een directe belasting op de woningwetexploitatie. Aan huurders noch rijksoverheid behoeven zij zich direct te verantwoorden voor hun doen en laten. De pressiegroepen aan huurderszijde zijn daarentegen voor inkomsten direct afhankelijk van de landelijke belastinginkomsten, in zoverre als de departementen van VROM en WVC die wensen door te sluiten. Zij blijven hiermee in een veel kwetsbaardere positie tegenover de rijksoverheid dan de NWR en het NCIV, vooral onder de voortdurende bezuinigingen. Het zelfde geldt voor pressiegroepen op het lokale niveau die zich volgens het ministerie voor de financiering van deskundigheid afhankelijk zouden moeten maken van de non-profitverhuurders.

## 2.7. TOT SLOT

De belemmeringen voor bewonersinvloed hebben veelal legitimatieaspecten. Instellingen beroepen zich tegenover bewoners op de autoriteit van deskundigheid, representatieve democratie, een mengeling van maatschappelijk en economisch particulier initiatief en, bovenal, het vertegenwoordigen van een algemeen (volkshuisvestings)belang. Hiermee ontwijken zij onderhandelingsinzetten van bewoners(organisaties). De normen van eenheid van bestuur en niet-bevoordeling van bepaalde bewoners(groepen) zijn eveneens tegen de invloedspogingen van bewoners te gebruiken.

Enige ruimte wordt voor bewoners geboden als het gaat om een versterking van de legitimiteit van de ene instelling (of sectie) tegenover een andere. Deze ruimte gaat verloren wanneer de decentralisatie van de volks-

huisvesting de gemeenten en corporaties tot een hechte coalitie brengt, en wanneer de vertegenwoordigers van de representatieve democratie, bestuursorganen van de overheden, de legitimiteit van non-profitverhuurders boven twijfel verheffen.

Mogelijkheden worden ook geboden voor vertegenwoordigers van bewoners om plaats te nemen binnen de organisatie van de instellingen, of in externe adviesorganen van deze instellingen. Het kan zijn dat informatie van bewoners gebruikt wordt. Tegelijkertijd kan deze participatie van bewoners gebruikt worden om de aanvaardbaarheid van (non-)decisies van de instellingen te vergroten en om een oppositie van bewoners onschadelijk te maken. Verlies aan oppositionele kracht moeten bewoners dan zien af te wegen tegen geboden invloedsmogelijkheden.

Vertegenwoordigers van bewoners vormen een voorhoede. Een band met een achterban is noodzakelijk om door de instellingen niet geïsoleerd en ingekapseld te worden. Deze band beperkt aan de andere kant de voorhoede in het scala van invloedsmogelijkheden en onderhandelingsvrijheid. Hier ligt een zwakte van bewonersinvloed die met een verdeel-en-heers taktiek onder bewoners(organisaties) uit te buiten is door de instanties.

Een grens aan bewonersinvloed is te stellen, wanneer zij sociaal misbruik van de machtspositie van de verhuurders stimuleert in plaats van tegenwerkt. Negatieve effecten hiervan zijn dan:

- het weren van immigranten als nieuwe bewoners
- inbreuken op de individuele rechten van huurders

Wanneer deze grens overschreden wordt, werpen de bij de invloedspoging betrokken bewoners ook voor hun invloed op andere punten belemmeringen op:

- De instellingen kunnen deze, eventueel aangemoedigde, grensoverschrijding uitbuiten met een versterking van hun autoriteit tegenover bewoners. Zij werpen zich dan als beschermers op. De desbetreffende bewoners staan dan zwakker dan tevoren met hun invloedspogingen.
- Met een aantasting van de individuele rechten van huurders en woningzoekenden verzwakken de betrokken bewoners hun eigen machtsbasis, misschien niet direct maar wel op den duur.

## Vragen voor veldonderzoek in Rotterdam

In de twee volgende hoofdstukken wordt het aspect van bewonersinvloed via participatie in de Rotterdamse stadsvernieuwingsorganisatie 'beproefd'. Verschillende vragen ten aanzien van dit aspect komen dan aan de orde.

De belangrijkste vragen zijn:

- Kunnen bewonersorganisaties aan hun positie in de projectgroepen stadsvernieuwing invloed op het woningbeheer ontnemen?
- Welke invloed hebben de bewonersorganisaties gehad op de effectiviteit (aanwending van volkshuisvestingsmiddelen daar waar de knelpunten voor bewoners en woningzoekenden het grootst zijn) en efficiëntie (tegenaan van verspilling van volkshuisvestingsmiddelen) van het woningbeheer?
- Kan de projectorganisatie stadsvernieuwing van de gemeente Rotterdam model staan voor een 'projectorganisatie woningbeheer'?

## MOGELIJKHEDEN VAN BEWONERSINVLOED VIA DE PROJECTGROEPEN

In de Rotterdamse stadsvernieuwingswijken hebben bewonersorganisaties een positie verworven in de projectgroepen, waarin zij samenwerken met in die wijken gestationeerde stadsvernieuwingsambtenaren. Alvorens in te kunnen gaan op de betekenis die de positie in de projectgroepen stadsvernieuwing heeft voor de kwestie van bewonersinvloed op het woningbeheer, ga ik in op de achtergrond en het functioneren van deze projectgroepen. Het is een verhaal van een coalitie tussen het gemeentebestuur en bewonersorganisaties die aflopende is.<sup>(1)</sup>

### 3.1. PROBLEMEN IN DE OUDE WIJKEN

"Een goed beheer van de bestaande woningen is nodig, willen we niet de fouten van het verleden herhalen, toen gebrekkig onderhoud en eenzijdige aandacht voor de nieuwbouwproductie (gericht op het kwantitatieve tekort/aut.) leidden tot de noodzaak van een kostbare stadsvernieuwingsoperatie die wij thans uitvoeren."<sup>(2)</sup>

Zo kunnen wij lezen in een nota van de gemeente Rotterdam uit 1982. De aanleiding tot de stadsvernieuwing was dus gelegen in de wijze van beheer van de oude (woon)wijken. Onderwerpen van woningbeheer, zoals onderhoud, huuraanpassing en woonruimteverdeling zijn terug te vinden in de problemen die aan het begin van de jaren zeventig speelden. Hier volgt nu een korte bloemlezing van de problemen.

Het probleem van de slechte woningen deed zich vooral voor in de oude wijken van de stad. De slechte toestand was te wijten aan de wijze van beheer door particuliere verhuurders.

"Economische crisis, oorlog en de naoorlogse huurbevrozing (noodzakelijk om de lonen in die periode van economische opbouw laag te houden) maakten investeringen om achterstallig onderhoud weg te werken voor deze particuliere verhuurders onrendabel, zo niet onbetaalbaar. Dus gebeurde er niets op het terrein van onderhoud en liet men de huizen verkrotten."

Aldus de brochure 'Stadsvernieuwing' van de gemeente Rotterdam. De toenmalige wethouder van Stadsvernieuwing, Van der Ploeg, stelde over het

huurniveau het volgende:

"(...) ook heeft een aantal huurverhogingen niet plaats gevonden vanwege de nalatigheid van eigenaren om goed onderhoud te plegen."<sup>(3)</sup>

Het middel dat een gemeente ten dienste staat om tegen achterstallig onderhoud op te treden, de aanschrijving, werd in Rotterdam pas na de algemene aankoopactie van 1974/1975 (zie hoofdstuk 4) vaker toegepast.<sup>(4)</sup> Aan de aanschrijving kleven volgens de gemeente Rotterdam ook nadelen:

"Hantering van het aanschrijvingsinstrument kan de situatie erger maken als de eigenaar niet in staat is het onderhoud uit te voeren bijvoorbeeld omdat hij geen onderhoudspot heeft gevormd. Aangezien een huurwoning met een forse aanschrijving nauwelijks verkoopbaar is aan andere huurwoningexploitanten zal de eigenaar trachten deze aan een toekomstige eigenaar-bewoner kwijt te raken."<sup>(5)</sup>

Opgemerkt zij, dat deze visie op het aanschrijvingsinstrument vanuit de latere ervaringen met de 'commerciële uitponding' en 'hoochkopers' geformuleerd is.

Het is aannemelijk dat particuliere verhuurders in hun woningexploitatie rekening hielden en vooruitliepen op gemeentelijke saneringsplannen.<sup>(6)</sup> Door middel van onteigeningsprocedures zouden ze dan een prijs kunnen bedingen die gebaseerd zou zijn op de verwachtingswaarde van de grond, die door plannen voor city-vorming opdreven zou worden.

De lage huren van de slechte woningen in de oude wijken werkten ook op een andere manier verbeteringen aan het woningbestand tegen. In een terugblik schrijft Van der Ploeg hierover:

"In het bijzonder in de stadsvernieuwingswijken zijn de bewoners altijd gewend geweest aan zeer lage huren. Ook de hogere inkomensstrekkers zijn gewend aan lage huren en hebben op basis daarvan hun uitgavenpatroon ingericht."<sup>(7)</sup>

Een verbetering en een vervanging van de woningen, gepaard gaande met huurverhogingen, zouden niet mogelijk zijn, wanneer de huurders van die woningen geen hogere preferentie voor het wonen bijgebracht zou worden. Sociale doelstellingen van de stadvernieuwing staan of vallen met de mate waarin de huren na de verbeteringsingreep geaccepteerd worden.

Een vraagstuk dat samenhangt met het verval van de woningen in de oude wijken is dat van de verpaupering:

"Buurtwinkels verdwenen, grote aantallen buitenlanders kwamen zich vestigen met alle problemen van dien voor zowel 'autochtonen' als voor de 'nieuwkomers', de wijken vergrijsden en het toenemende autoverkeer maakte straten als speel- en buitenruimte onbruikbaar; de 'autochtonen' zaten er maar mee, de 'nieuwkomers' ook."<sup>(8)</sup>

De Klerk<sup>(9)</sup> beschrijft een ontwikkeling naar een andere bevolkingssamenstelling in de oude wijken:

"Teveel bewoners waren vertrokken, waardoor voorzieningen waren verdwenen en andere ernstig gevaar liepen. Vooral gezinnen met kinderen hadden de oude wijken verlaten. Hun plaats werd ingenomen door kleine huishoudens, jongeren, alleenstaanden, samenwonenden. De ouderen bleven achter en in een aantal wijken waren relatief grote concentraties van buitenlandse werknemers en (v.m.) rijksgenoten ontstaan."

Een achtergrond voor het relatief hoge aandeel buitenlanders in oude wijken schetsen Mik e.a. in een studie over segregatie in Rotterdam.<sup>(10)</sup> De volgende factoren komen uit deze studie naar voren:

- Immigranten worden getroffen door discriminerend gedrag van woning-eigenaren elders in de woningvoorraad, waaronder woningcorporaties
- de mobiliteit in de voorraad particuliere huurwoningen in de oude wijken is hoog en de prijzen zijn laag
- de greep van de overheid op deze sector van de woningmarkt is het geringst.

Immigranten komen terecht bij verhuurders die gezien de staat van hun woningbezit de laagste eisen kunnen stellen aan kandidaat-huurders. Deze verhuurders moeten het bij de exploitatie van de woningen onder andere hebben van overbezetting of overbewoning. Overbewoning van de woningen blijkt door de gemeente niet als een ernstig probleem opgevat te zijn. Niet dit probleem maar rassenrellen in de Afrikaanderwijk in 1972 vormden een aanleiding voor de gemeente Rotterdam om de logementenverordening (met bezettingsnormen) te verscherpen.

De bevolkingsbewegingen die gepaard gingen met de verpaupering van de oude wijken heeft men onder andere in de Nota Woningdifferentiatie van 1979 omschreven als een proces van selectieve migratie. Deze migratie heeft niet alleen consequenties gehad voor de bevolkingssamenstelling in de oude wijken, maar ook voor die van geheel Rotterdam. Om de voorzieningen voldoende draagvlak te blijven bieden zouden de volgende verschijnselen van de selectieve migratie teruggedrongen moeten worden in de visie van de gemeente:

- de achteruitgang van het aantal bewoners van Rotterdam
- het achterblijven van lagere inkomensgroepen in de oude wijken
- het wegtrekken van gezinnen met kinderen uit die wijken

Het terugdringen van de laatste twee verschijnselen impliceert het terughalen van hogere inkomensgroepen en gezinnen met kinderen naar de oude wijken. Deze probleemsignalering en achterliggende beleidsopvatting staan in feite haaks op de doelstelling van het bouwen en verbeteren voor de achtergebleven bevolking van de oude wijken.

### 3.2. PROBLEMEN LANGE TIJD ONGEMOEID GELATEN

Lange tijd zijn de negatief ervaren ontwikkelingen in de oude stadswijken ongemoeid gelaten door de gemeente Rotterdam, ondanks allerlei plannen voor de aanpak daarvan.

Dat de sanering niet van de grond kwam, schrijft Van der Ploeg niet alleen toe aan de opstelling van de gemeente, maar ook aan die van de rijks-overheid. Het rijk bood naar zijn mening onvoldoende financiële en juridische middelen voor een aanpak van de oude wijken. Aan de stadsvernieuwing was een periode vooraf gegaan, waarvan de volgende omstandigheden de stemming zetten:

- een jarenlange achterstelling van de oude wijken wat betreft de bestuurlijke inspanningen en aandacht, die mede geleid had tot een achterstands-situatie
- een gegroeid wantrouwen van bewoners in de oude wijken jegens het gemeentebestuur, dat een drempel voor de stadsvernieuwingsaspiraties van de gemeente vormde.<sup>(11)</sup>

Voor de jaren zeventig dacht het gemeentebestuur aan een sanering van de oude wijken, een eufemisme voor kaalslag. Een aarzelende start van de sane-

ringsoperatie had een verhuizing van de getroffen bewoners naar andere 'krotten' veroorzaakt, hetgeen als een probleem ervaren werd: het sanerings-nomadisme. Aan het einde van de jaren vijftig circuleerde in gemeentelijke kringen het idee om de bewoners van saneringspanden collectief te verhuizen. In een historische terugblik tekent een bewustwording van de sociale implicatie van het toen voorgestane saneringsbeleid:

"In 1958 stelden enkele gemeenteraadsleden een collectieve verhuizing voor naar redelijke buurten. Zij deden dat in het bewustzijn, dat de nauwe sociale banden tussen bewoners van de slechtste buurten van Rotterdam niet moesten worden verbroken. Die nauwe sociale contacten waren voor deze bedreigde mensen het enige waardoor zij nog in de gemeenschap overeind konden blijven. Maar tegelijkertijd beseften deze raadsleden dat collectieve verplaatsing naar een bestaande buurt heftige reacties zou oproepen bij de daar wonende bevolking. Men wenste niet naast die 'a-socialen' uit Crooswijk, Cool, Oude Westen enz. te wonen."<sup>(12)</sup>

Behalve dat de huisvesting van deze bewoners een probleem vormde, beschouwde men deze groep ook een probleem voor de huisvesting.

De sociale dimensie van verbetering van de oude stadswijken werd pas in de jaren zeventig opgepakt. Het principe van 'bouwen voor de buurt' werd spraakmakend, alhoewel deze term onduidelijkheid liet bestaan over de doelgroep: de op dat moment aanwezige bevolking of de voormalige 'oorspronkelijke' (13) buurtbevolking.

Met de overgang van sanering naar een stadsvernieuwingsbeleid met sociale doelstellingen werd tevens een breder probleemgebied dan dat van de staat van de woningen aangesneden:

"Sanering is vrijwel geheel gericht op de volkshuisvesting en stedenbouwkundige projecten. Stadsvernieuwing is een alomvattend sociaal-economisch proces, waarin de volkshuisvesting een belangrijke rol speelt."<sup>(14)</sup> De achterstelling van de oude wijken uitte zich namelijk ook in het niveau van voorzieningen. Op het gebied van voorzieningen werd nogal wat verwacht door de bewoners in de stadsvernieuwingsgebieden, niet in de laatste plaats door de alomvattende doelstelling van de Rotterdamse stadsvernieuwing. Het sociale aspect van de doelstelling wekte de verwachting dat de problemen, die zich geconcentreerd voordeden in de verpauperde wijken zoals "vandalisme, criminaliteit, fascistische bewegingen en escapisme (drugs, prostitutie, alcoholmisbruik)" (15), opgelost zouden worden.

Naar aanleiding van de problemen in de oude wijken in het begin van de jaren zeventig zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen bij de start van de stadsvernieuwingsoperatie.

Ten eerste was de stadsvernieuwingsoperatie nodig vanwege het slechte beheer in het verleden. Particuliere verhuurders kwamen niet tot een verbetering van hun bezit. Rotterdam bood daardoor plaats aan een groot aantal woningen in een slechte staat, zowel bouwtechnisch als woontechnisch gezien.

Ten tweede zijn de oude wijken in het verleden achtergesteld en zelfs bedreigd door het gemeentelijke beleid (saneringsplannen). Als gevolg daarvan heerste in de oude wijken een wantrouwen jegens het gemeentebestuur. Om dit wantrouwen te overwinnen zou het gemeentebestuur ernst moeten maken met een oplossing van de problemen in de oude wijken.

Een derde kanttekening betreft de vraag welke bevolkingsgroepen zouden profiteren van de stadsvernieuwingsoperatie. In de niet-gerealiseerde sane-

ringsplannen uit de jaren zestig zouden de bewoners in de oude wijken niet kunnen profiteren van een verbetering, maar moeten verhuizen. Een overweging daarbij was dat de inkomens van die bewoners ontoereikend zouden zijn om er de nieuwe woningen mee te kunnen betalen.

Wanneer men de zittende bevolking van de oude wijken zou willen laten profiteren van een stadsvernieuwingsoperatie, zou men niet heen kunnen om het probleem van de betaalbaarheid van de woningen. Niet alleen een matiging van de huren van de te bouwen en verbeteren woningen zou nagestreefd moeten worden. Ook zouden de bewoners tot hogere uitgaven aan het wonen overgehaald moeten worden, dan die ze gewend waren.

Deze kwesties waren onderwerp van onderhandelingen tussen het gemeentebestuur en bewonersorganisaties in de oude wijken; in het kort, de doelstellingen en organisatie van de stadsvernieuwing in het begin van de jaren zeventig.

### 3.3. PROJECTGROEPEN STADSVERNIEUWING

Een zeer wezenlijk onderdeel van de Rotterdamse stadsvernieuwing wordt gevormd door de projectgroepen stadsvernieuwing. Deze kwamen van de grond nadat de gemeente Rotterdam een stedelijke afvaardiging van bewonersorganisaties uit de oude wijken in 1974 een overeenstemming bereikten over de te volgen stadsvernieuwingsstrategie. Een formele basis voor deze organisatiestructuur had het Rotterdamse gemeentebestuur gelegd in 1973 met de Verordening Organisatie Stadsvernieuwing (VOS), terwijl in Crooswijk toen al op experimentele basis in een projectgroep samengewerkt werd tussen ambtenaren en het wijkorgaan (bewonersorganisatie).

De projectgroepen waren niet alleen van belang voor de start van de stadsvernieuwing, maar ook voor de manier waarop de bewonersorganisaties het beheer in de wijken benaderden. Ten eerste gaven zij de voorkeur aan beïnvloedingsmogelijkheden via de projectgroepen boven een positie in de door de gemeente voorgestelde wijkgebonden corporaties (zie hoofdstuk 5) voor het beheer. Ten tweede blijken zij in de jaren tachtig, wanneer in een aantal stadsvernieuwingsgebieden de projectgroepen opheffing in het vooruitzicht hebben, te denken aan het copieëren van deze organisatievorm ten aanzien van het beheer na de stadsvernieuwing.

In verband daarmee zal nagegaan worden onder welke omstandigheden en voorwaarden de projectgroepen ontstaan zijn. Vervolgens zal aandacht geschonken worden aan de wijze waarop bewonersinvloed via de projectgroepen op de stadsvernieuwing gestalte kreeg. Tenslotte zal naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden in de Rotterdamse stadsvernieuwing aangegeven worden, dat het participeren van bewoners in projectgroepen op zich geen garantie vormt voor bewonersinvloed. Dit is een belangrijk punt van overweging bij de keuze van invloedsmiddelen voor het beheer na de stadsvernieuwing.

In het begin van de jaren zeventig vonden organisaties van bewoners uit de oude wijken in toenemende mate gehoor bij het gemeentebestuur en politieke partijen, met name een radicale vleugel van de plaatselijk dominante Partij van de Arbeid (PvdA). Protesten en acties tegen een voortgaand verval en een eventuele sanering van de wijken bewerkstelligden geleidelijk een omslag van de beleidsvoornemens. Het voornemen van een kaalslag en een massale

verhuizing van de oorspronkelijke wijkbewoners maakte bij het Rotterdamse gemeentebestuur langzamerhand plaats voor een benadering waarin gekozen werd voor het behoud en een versterking van de sociale structuur en cultuur van de oude wijken.<sup>(15)</sup>

Een definitieve gestalte kreeg deze omslag met een verkiezingswinst van de PvdA in 1974 die deze partij een meerderheidscollege opleverde. Bovendien werd de wethoudersportefeuille Stadsontwikkeling omgezet in Stadsvernieuwing, en ruimde de wethouder die zich gecompromitteerd had met saneringsplannen, Jettinghoff, het veld. Hij maakte plaats voor de doortastende en charismatische wethouder Van der Ploeg. Voor de verkiezingen was een discussie over de te volgen stadsvernieuwingsstrategie (naar aanleiding van de experimentele samenwerking tussen ambtenaren en een wijkorgaan in de Projectgroep Crooswijk en bij het opstellen van de Verordening Organisatie Stadsvernieuwing (VOS) in 1973) in een impasse geraakt <sup>(16)</sup>. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1974 werd in onderhandelingen tussen het gemeentebestuur en een stedelijke delegatie van bewonersorganisaties het Overleg Stadsvernieuwing Oude Wijken (OSOW), een voorlopige overeenstemming bereikt over organisatorische en inhoudelijke aspecten van de te starten stadsvernieuwing, waaronder de invulling van de projectgroeporganisatie volgens de VOS.

Op dat moment was op het stedelijke niveau een coalitie gesloten tussen het gemeentebestuur en de bewonersorganisaties uit een aantal oude stadswijken. Een voorwaarde voor deze coalitie was een wederzijds besef van afhankelijkheid.

Voor een verbetering van de situatie in oude wijken waren de bewonersorganisaties aangewezen op de gemeente. Particuliere huiseigenaren bleken immers bereid noch in staat een vernieuwing van de wijken op gang te brengen. Door een versnipperde eigendomsstructuur en een lage organisatiegraad waren deze 'huisbazen' wel als bron van kwaad maar niet als gemeenschappelijke vijand op te vatten door de bewonersorganisaties en hun achterban. De gemeente was dat door haar lakse houding ten opzichte van het verval en een bedreigende opstelling in het verleden (saneringsplannen) wel geworden. De gemeente was, paradoxaal genoeg, zowel opponent als de aangewezen coalitiepartner voor de bewonersorganisaties.

Met de sociale beleidsvoornemens had het gemeentebestuur zich afhankelijk gemaakt van de medewerking van bewoners in de oude wijken. Instemming van individuele huurders met een verbetering of vervanging van hun woningen zou men, anders dan in de saneringsoptiek, niet kunnen afdwingen. Door de opstelling van de gemeente in het verleden zou het een probleem zijn om die instemming op een minnelijke wijze te verwerven. De onderhandelingspositie van het OSOW was dan ook gebaseerd op het wantrouwen van de wijkbevolking jegens het gemeentebestuur. De wantrouwende bewoners zouden geducht dwars kunnen gaan liggen, wanneer de gemeente buiten de wijkorganen om aan de stadsvernieuwing zou zijn begonnen. Het is waarschijnlijk dat de gemeente zelf de stadsvernieuwing niet van de grond zou hebben gekregen, en dat er ernstige conflicten met de wijkbevolking ontstaan zouden zijn. Naderhand werd een besef van afhankelijkheid geëtaleerd door het gemeentebestuur:

"Woningverbeteringsprojecten in stadsvernieuwingsgebieden leren dat men niet buiten wijkorganen, actiegroepen, clubhuizen en opbouwwerk om kan om met bewoners resultaten te boeken."<sup>(17)</sup>

De wijkorganen genoten wel het vertrouwen van de bewoners (18) en kregen dezen ook mee in de stadsvernieuwing ondanks de aan de stadsvernieuwing verbonden verhoging van de woonuitgaven.

In de onderhandelingen bedongen de twee partijen een ruil. (19) Het gemeentebestuur zegde toe eisen van het OSOW in te willigen. Deze eisen betroffen voorwaarden voor de deelname van bewonersorganisaties aan de in de VOS (20) voorgestelde projectgroepen stadsvernieuwing, waaronder:

- "De taak van de projectgroep is het maken van een beleidsplan dat uitmondt in een bestemmingsplan
- een projectgroep moet bestaan uit wijkbewoners en gemeenteambtenaren, dus geen eigenaren
- er moet een mogelijkheid bestaan om zelf externe deskundigen aan te trekken."

De deelname aan de projectgroepen hield in dat de bewonersorganisaties de taakopvatting volgens de VOS accepteerden:

"Tot de taak van het wijkorgaan bij de stadsvernieuwing behoort de organisatie en begeleiding van de inspraak van de wijkbevolking in overleg met de projectgroep. (...) Het wijkorgaan draagt zorg voor een regelmatige berichtgeving aan de bevolking van de wijk over de plannen en vooreringen ten aanzien van de stadsvernieuwing in de betreffende wijk."

De bewoners kregen de begeleiding van de inspraak teneinde de bewoners tot medewerking aan de stadsvernieuwing over te halen. Uiteraard bestond daarbij in hoofdlijnen overeenstemming over de inhoudelijke aspecten van die stadsvernieuwing; de Rotterdamse opvatting van het bouwen voor de buurt. (21)

#### Wederzijdse afhankelijkheid en dubbele loyaliteit

Met de stedelijke afspraken over de projectgroepen werden in een aantal wijken overlegsituaties gecreëerd tussen van centrale diensten en afdelingen gedetacheerde ambtenaren en afgevaardigden van de bewoners. Beide partijen in de wijk waren sterk gebaat bij resultaten met de vernieuwing van de wijk, en waren binnen deze geprogrammeerde overlegsituaties wederzijds afhankelijk; een coalitie op wijkniveau die afgeleid was van een coalitie op stedelijk niveau. (22)

Men zou kunnen verwachten, dat de samenwerking met de ambtenaren in de projectgroepen de vertrouwensbasis van de bewonersorganisaties aan zou tasten. De gemeente was immers verdacht en de coalitie zou uitgelegd kunnen worden als een collaboratie. Dit gebeurde echter niet. De coalitie leverde resultaten op die voor de bevolking duidelijk zichtbaar waren. (23) De wijken werden opgeknapt in samenwerking met en voor een belangrijk deel van de zittende bewoners. Een andere reden dat de deelname van de bewonersorganisaties aan de projectorganisatie het vertrouwen van de bewoners niet ondermijnde, was de actiemogelijkheid van de bewonersorganisaties binnen de opzet van afgeleide coalities op wijkniveau. Samenwerking met gemeenteamttenaren in de projectgroepen belemmerde de bewonersorganisaties niet om zich door acties tegen het gemeentebestuur en de rijksoverheid af te zetten.

Bij de opstelling van de bewonersorganisaties tegenover het gemeentebestuur was het overigens gebruikelijk om de intentie van de gemeente in twijfel te trekken en dus te speculeren op het wantrouwen bij de wijkbevolking.

Het gemeentebestuur voelde zich dan geroepen om deze twijfel weg te nemen door middel van toezeggingen. En de bewonersorganisaties konden op die manier aan de bewoners de indruk wekken, dat de resultaten te danken waren aan de buurtstrijd en niet aan de welwillendheid van de bestuurders.

De resultaten, de concrete stadsvernieuwingprojecten, maakten het bovendien mogelijk de bewonersorganisaties te versterken en te verbreden met een actieve participatie van telkens nieuwe groepen wijkbewoners. Een ondersteuning en begeleiding van de bewoners door ambtelijke beroepskrachten was van belang, zowel bij het boeken van onderhandelingsresultaten in de projectgroepen als bij de werving van bewonerskader. (24)

Belangrijk voor de bewoners was ook dat met de projectgroepambtenaren zaken te doen waren zonder dat ze telkens moesten wachten op een centrale bekrachtiging van hun toezeggingen; de kwestie van het mandaat van de projectgroepambtenaren, die veel haken en ogen gehad heeft. (25) Een probleem was ook dat deze ambtenaren met een dubbele loyaliteit te maken hadden: ten opzichte van de bewoners in de projectgroepen op wijkniveau en ten opzichte van hun ambtelijke en politieke superieuren op het stedelijke niveau. Voor deze dubbelzinnige werksituatie werden specifiek opgeleide ambtenaren geworven die buiten de traditie van de formalistische en zich a-politiek presenterende ambtenarij vielen. Achteraf is door een aantal van deze nieuwe ambtenaren, wellicht iets overdreven, gesteld:

"Het politiek belangrijkste aspect van de stadsvernieuwing werd gevormd door de ontmanteling van de bureaucratische macht van de ambtelijke diensten. Aan de ongrijpbaarheid en oncontroleerbaarheid van deze diensten (...) kwam een eind onder druk van de bewonersorganisaties." (26)

Het gemeentebestuur trof maatregelen om de situatie van dubbele loyaliteit te beheersen: de instelling van het Begeleidings- en controleteam (Q&Q-team; zie hoofdstuk 7) en de Stuurgroep Stadsvernieuwing. De Stuurgroep had een arbiterrol in het geval van conflicten in het projectgroepoverleg. Zoals gezegd waren vooral de beperkingen aan het mandaat van de projectgroepambtenaren een heet hangijzer. De conflicten betroffen in feite impasses tussen het door de projectgroepen voorgestane beleid (huurniveaus, plankwaliteiten, uitvoeringsprocedures en -faciliteiten t.b.v. bewoners) en het stedelijk vastgelegde beleid. Tekenend is de conclusie van een onderzoek (27) uit 1977, dat de besluitvorming binnen de projectgroep als informeel en conflictvermijdend te typeren was.

Interviews in het kader van mijn onderzoek hebben aanleiding gegeven tot de gedachte dat de twee partijen in de projectgroepen de spanning van hun onderlinge belangentegenstellingen (verschil in achterban/verantwoording) afreageerden op de woningbeheerders die via een achterdeur (deelprojectgroepen/plan- en bouwteams) in de stadsvernieuwingorganisatie waren binnen gekomen. Het motto 'geen eigenaren in de projectgroep' dat eerst tegen de particuliere huiseigenaren gericht was, werd in de loop van de stadsvernieuwing niet tegen de nieuwe eigenares, de gemeente, in stelling gebracht, maar juist tegen de gemeentelijke afdelingen en corporaties die de woningen voor de gemeente beheerden.

#### 3.4. UITEENLOPENDE VERWACHTINGEN EN INTENTIES

De oorspronkelijke coalitiepartners, het gemeentebestuur en het OSOW,

bleven na 1974 zitten met enige tegengestelde verwachtingen en intenties ten aanzien van de projectgroepen, die vooral onder de gewijzigde omstandigheden in de jaren tachtig aan het licht kwamen.

#### Projectgroepen beleidsmakers of -uitvoerders?

Ten eerste was er een verschil van opvatting wie het beleid nu voorbereidde of vormgaf: de projectgroepen of het gemeentebestuur? Zoals vermeld lag het stadsvernieuwingsbeleid wat hoofdlijnen betreft besloten in de stedelijke coalitie tussen het gemeentebestuur en de bewonersorganisaties van de oude wijken (OSOW). In dit opzicht waren projectgroepen beleidsuitvoerende organen. Het begrip 'beleidsplan' in de taakstelling van de projectgroepen hebben de bewonersorganisaties echter in de zin van beleidsvormend opgevat.<sup>(28)</sup>

In de pioniersfase hebben de projectgroepen inderdaad een beleidsvormende rol gehad toen zij er in slaagden de marges in de VOS en de stedelijke onderhandelingsresultaten op te rekken. Dit bleef niet bij incidenten doordat een precedentwerking van toezeggingen en tegemoetkomingen niet krampachtig tegengegaan werd door het gemeentebestuur, i.c. de Stuurgroep Stadsvernieuwing.

De Stuurgroep ging namelijk van de informele regel uit dat in het voordeel van de bewoners beslist werd, tenzij er onoverkomelijke bezwaren voor de gemeente bestonden.<sup>(29)</sup> Deze informele regel was aan te houden door het ontbreken van budgettaire verantwoording bij de Stuurgroep. Deze omstandigheid moet gezien worden in het licht van het belang dat met name wethouder Van der Ploeg hechtte aan het overwinnen van het wantrouwen in de wijken en aan een voortvarende stadsvernieuwing.

De omstandigheden veranderden zo, dat de beleidsvoorbereiding in de marge plaats maakte voor een beleidsuitvoerende rol van de bewonersorganisaties in de projectgroepen.<sup>(30)</sup> Omdat de Rotterdamse stadsvernieuwing tot een vaste formule gemaakt werd, konden de centrale diensten en afdelingen hun aanvankelijke achterstand in informatie en expertise inhalen.<sup>(31)</sup> Zicht op de financiële consequenties - toen teleurstellende steun van de rijksoverheid duidelijk geworden was en de rekening voor het beheer uiteindelijk gepresenteerd werd - bracht de Stuurgroep bovendien in een rol van bestrijder van financiële precedenten.<sup>(32)</sup>

De bewering van bewonersorganisaties dat het beleid 'in de wijk' gemaakt werd is ingegeven door het belang om hun achterban te overtuigen. Deze verhullende voorstelling ontnam ook bewonersorganisaties zelf het zicht op de beperkingen aan hun invloed op het beleid en stond een tijdige strategiebepaling ten aanzien van het beheer na de stadsvernieuwing in de weg (zie hoofdstuk 9).

#### Participatie in projectgroepen niet als democratisering bedoeld

Een tweede tegenstelling van verwachtingen en intenties leverde al in de beginjaren van de stadsvernieuwing confrontaties op. Het gemeentebestuur beschouwde de samenwerking van bewoners en ambtenaren in de projectgroepen als uit de nood geboren, en niet als een middel om mee te gaan in de democratiseringsgolf van de jaren zeventig.<sup>(33)</sup> Democratisering werd pas na de start van de stadsvernieuwing tot een beleidsthema verheven en niet van toepassing verklaard op de rol van bewonersorganisaties in de projectgroepen.

pen. Dit thema uitte zich in beleidsvoornemens om de bewonersinvloed in de (oude) wijken meer op de leest van de representatieve democratie te schoeien (wijkraden en wijkgebonden corporaties). De erkenning van de wijkorganen (bewonersorganisaties) als vertegenwoordigers van de wijkbevolking werd door met name de PvdA-wethouder van Wijkzaken, Van de Have, tegengehouden.<sup>(34)</sup>

Deze opstelling hield een miskenning in van het gegeven dat juist de bewonersorganisaties de bewoners van de oude wijken uit een isolement van maatschappelijke en politieke non-participatie gehaald hebben. Uiteindelijk kregen de bewonersorganisaties - onmisbaar als zij waren in de Rotterdamse stadsvernieuwing - toch de erkenning en verdwenen de wijkgebonden modellen en instellingen voor bewonersafvaardiging naar de achtergrond.

#### Tijdelijkheid projectgroepen

Een derde onduidelijkheid in de coalitie tussen de gemeente en de bewonersorganisaties uit de oude wijken was gelegen in de vraag of de projectgroepen tijdelijke of permanente instellingen zouden zijn. In de literatuur vinden we de opvatting dat de projectgroepen niet-tijdelijk van karakter zouden zijn.<sup>(35)</sup> Deze opvatting is te zien als een vorm van 'wishful thinking', die geen stand heeft kunnen houden.

Het Rotterdamse gemeentebestuur heeft immers geen afstand genomen van haar voornemen om de projectgroepen op te heffen zodra de stadsvernieuwingsprogramma's in de wijken hun eind zouden naderen. Dit voornemen was voor wethouder Van der Ploeg aanleiding tot zijn poging om wijkgebonden corporaties van de grond te krijgen (zie hoofdstuk 5). Binnen het gemeentebestuur liep al geruime tijd een discussie over het opheffen van de projectgroepen voordat de bewonersorganisaties met dit voornemen geconfronteerd werden. Een briefwisseling tussen de dienst Volkshuisvesting en de wethouder in 1980 getuigt hiervan:

"Indien er projectgroepen worden opgeheven en er bijvoorbeeld wijkgebonden bestuurssecties komen, wat gebeurt er dan met aspecten als voorzieningen en woonomgeving en het ambtelijke apparaat daarom heen?"<sup>(36)</sup>

"Indien de projectgroepen worden opgeheven stel ik mij voor, dat er overal bouwteams ontstaan, waarin ambtelijke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van de huiseigenaren (corporaties en gemeente) zitting hebben, plus dan natuurlijk de vertegenwoordigers van de wijk."<sup>(37)</sup>

Een paar jaar later ging de projectgroep in Cool bijvoorbeeld er nog van uit dat de projectgroep een blijvende instelling zou zijn.<sup>(38)</sup> Een jaar nadien was deze projectgroep opgeheven.

#### 3.5. TOT SLOT: PROJECTGROEPEN IN JAREN TACHTIG

Een conflictpunt bij de opheffing van de projectgroepen was de terugtrekking van de externe deskundigen en sociale begeleiders uit de eerste generatie stadsvernieuwingswijken (eerste ring), de bij bewonersorganisaties ondergebrachte ambtenaren. De bewonersorganisaties beschouwden deze ambtenaren "structureel toegewezen aan de wijken" <sup>(39)</sup>, terwijl de gemeente met het



teruglopen van de stadsvernieuwingsproductie in die wijken en wegens financiële problemen geen taak voor deze ambtenaren meer zag in de ondersteuning van bewonersorganisaties.

Onder het motto 'herverdeling' deed de nieuwe wethouder, Vermeulen,<sup>(40)</sup> taktisch een beroep op solidariteit met de bewonersorganisaties in de nieuwe stadsvernieuwingsgebieden ('tweede ring'). Overtuigd heeft deze taktiek niet. Het merendeel van de eerste ringswijken weigerde medewerking aan een inventarisatie van de werkzaamheden van 'hun' beroepskrachten.<sup>(41)</sup> Met deze weigering konden de betrokken bewonersorganisaties een terugtrekking van deze beroepskrachten niet voorkomen.

Terwijl de gemeente Rotterdam de uitbreiding van de stadsvernieuwing naar de tweede ringswijken aangreep om de terugtrekking van de projectgroep-ambtenaren en beroepskrachten uit de oude wijken te motiveren, bleek deze niet meer afhankelijk te zijn van de medewerking van de bewonersorganisaties. De basis van de coalitie was verdwenen en de gemeente bleek een einde te kunnen maken aan de uitvloeisels deze coalitie.

Dat bewonersorganisaties niet aan de gewijzigde omstandigheden en opstelling van het gemeentebestuur de consequentie van opstappen uit de projectgroepen hebben verbonden zou men kunnen verklaren vanuit twee motieven:

- De partijen in de wijken wilden het gemeentebestuur niet in de kaart spelen bij het terugtrekken van de stadsvernieuwingsorganisatie uit de oude wijken.
- De participatie in de projectgroepen had de bewonersorganisaties tal van privileges en een dominante positie in de wijken opgeleverd die ze wilden behouden.

Dit laatste motief moet ten grondslag hebben gelegen aan de gretigheid waarmee de zogenaamde tweede ringswijken (tweede generatie stadsvernieuwingsgebieden) de projectgroepen binnenhaalden. Het Instituut voor Opbouwwerk Rotterdam (IOR) heeft twijfels uitgesproken over de uitgangsbasis voor de participatie van bewonersorganisaties in de nieuwe projectgroepen:

"Beoordeeld zou kunnen worden waar in deze zin voldoende voorwaarden geschapen zijn en waar die ontbreken in de tweede-ringswijken. (...) Of zit de bewonersorganisatie in de positie van verkoper van de stadsvernieuwing t.o.v. de bewoners. (...) De eigen ervaring is natuurlijk beperkt. In die situatie worden de praktijken op dit gebied vanuit de eerste ringswijken al gauw als model overgenomen."<sup>(42)</sup>

Deze uitspraken van het IOR zijn een aanwijzing dat de middelen bij de Rotterdamse bewonersorganisaties zwaarder zijn gaan wegen dan de doelen, namelijk behartiging van de belangen van wijkbewoners bij de bouw en het beheer van de woningen en woonomgeving.

Het propageren van het model van de projectgroepen voor het beheer <sup>(43)</sup> moet ook in dit licht gezien worden. Wanneer bewonersorganisaties de doelen boven de middelen willen stellen zouden zij zich het volgende af moeten vragen:

- Zijn er zulke beïnvloedbare marges die een participatie van bewoners rechtvaardigen?
- Heeft men in het beheer drukmiddelen die vergelijkbaar zijn met dat van een potentiële blokkade in de stadsvernieuwing?
- Zijn de gemeente en haar ambtenaren de eerst aangewezen coalitiepartners in het beheer?

## AANKOOP PARTICULIERE HUURWONINGEN EN BEHEERSPROBLEMEN

Voor een doorbraak van het verval van de oude wijken in Rotterdam was niet alleen de instelling van de projectgroepen stadsvernieuwing van belang, maar vooral ook het gegeven dat de gemeente op grote schaal woningen van particuliere verhuurders is gaan opkopen vanaf het einde van 1974. Wegens de hoge prioriteit voor de stadsvernieuwing nam de gemeente financiële lasten en risico's op zich waarvan de omvang nauwelijks was te voorzien. Na de eerste aankoopactie kwam de gemeente met beheers- en exploitatieproblemen te zitten. De achtergronden van deze problemen worden hier geschetst, omdat ze van grote invloed zijn geweest op de marges voor bewonersinvloed op het woningbeheer in de stadsvernieuwingsgebieden. Aangegeven zal worden welke uitvluchten de gemeente gezocht heeft en tot welke reacties van bewonersorganisaties deze uitvluchten geleid hebben.

### 4.1. EFFECTEN AANKOOPACTIE 1974-1975

"Op basis van de eigendomssituatie - een versnipperd bezit in handen van onvermogen eigenaren - was niet te verwachten dat eigenaren grote investeringen zouden doen ten behoeve van de renovatie en de nieuwbouw."<sup>(1)</sup>

Wethouder Van der Ploeg heeft zo op de noodzaak van de aankoopactie van de gemeente Rotterdam gewezen. Het voordeel van deze 'geforceerde' <sup>(2)</sup> start van de stadsvernieuwing lag op twee vlakken. Ten eerste kon het gemeentebestuur de wantrouwende wijkbevolking laten zien dat zij ernst maakte van haar beleidskeuze voor de stadsvernieuwing.<sup>(3)</sup> In de tweede plaats werd het mogelijk om de stadsvernieuwing planmatig en bloksgewijs <sup>(4)</sup> uit te voeren, in een tijd dat andere steden met niet meer dan saneringsplannen en passiviteit het verval van hun oude wijken tegemoet traden.

De aankoopactie van 1974-1975 sloeg enorm aan bij de benaderde eigenaren: De gemeente kreeg 17.000 woningen en 2.500 bedrijfsruimten voor een totaalbedrag van f 150 miljoen in handen. De gemeente verwierf de helft van het bezit in de stadsvernieuwingsgebieden.<sup>(5)</sup> Wethouder Van der Ploeg had de particuliere verhuurders namelijk overrompeld met een brief waarin de gemeente aanbood hun woningen te kopen onder het 'dreigement' van: "toenemende ontevredenheid van uw huurders en van hun organisaties

(huurdersverenigingen, wijkorganen, actiecomité's) (en /aut.) een zeer verscherpt toezicht door de gemeente op het onderhoud (ik heb opdracht gegeven een belangrijke personeelsuitbreiding bij de bouwpolitie tot stand te brengen)."(6)

De dreiging met een verscherpt aanschrijvingsbeleid heeft de gemeente Rotterdam in een gunstigere positie gebracht. De prijzen die anders juist door een nalatig woningtoezicht en tolerantie van onwettige verhuurpraktijken hoger geweest zouden zijn, werden nu gedrukt. Tegenzetten van de eigenaren beperkten zich tot die van de krottenkoning, Fennis, die een groot aantal woningen opkocht.(7)

In 1976 werd de vraag van het beheer van de woningen nijpend:

"de vraag, wat de gemeente na de verwerving met de panden zou gaan doen (kwam) nauwelijks aan de orde, althans werden daarover geen besluiten genomen, behalve dan over het zeer voorlopige onderbrengen van het beheer bij Rentegevende Eigendommen (RE). Dit hield verband met de nogal verschillende gedachten over het slagen van de actie. Dat het resultaat zo groot zou zijn, werd eigenlijk door maar zeer weinigen - waaronder u (wethouder Van der Ploeg/aut.) - verwacht. Ook speelde hierbij een rol, de gedachte, dat het mogelijk zou zijn de aangekochte woningen binnen enigszins afzienbare tijd te verbeteren."(8)

RE, een afdeling van de dienst Stadsontwikkeling, was voorheen ingericht op het aan de sloophnominatie aangepaste beheer van ongeveer 7.000 woningen. Door de aankoopactie liep het aantal woningen op tot circa 27.000. Naast een arbeidsintensiever beheer werd van RE ook een puur kwantitatieve uitbreiding van de activiteiten verlangd. In verband met de gedachten over de tijdelijkheid van het beheer door RE honoreerde de gemeente nauwelijks verzoeken tot personeelsuitbreiding, waardoor de situatie bij RE onhoudbaar werd.(9)

#### 4.2. EXPLOITATIE AANGEKOCHTE WONINGEN PROBLEMATISCH

Behalve een probleem van beheerscapaciteit speelde financiële consequenties van de aankoop de gemeente Rotterdam parten. Toen de gemeente de rekening van de aankoopactie opmaakte, kwam een bedrag van f 1.500,- per woning als exploitatietekort naar voren.(10) Over de periode van 1974 tot en met 1982 heeft de gemeente f 75 miljoen moeten lenen, hetgeen de gemeente alleen in 1982 al een rentelast van f 18 miljoen bezorgde. Een overweging om deze lasten toch op zich te nemen vond de gemeente in het gegeven dat de grond onder de woningen in handen van het gemeentelijke Grondbedrijf kwam. De opbrengsten uit de erfpacht zullen naar de verwachting van de gemeente op den lange duur de tekorten terugbetalen.(11)

Op de oorzaken van de exploitatieproblemen van de gemeente Rotterdam zal hier nader ingegaan worden. Als oorzaken en achtergronden zijn te noemen:

- de hoogte van de aankooprijzen
- een te optimistische schatting van het achterstallige onderhoud
- ontoereikende huurinkomsten
- de hooggespannen verwachtingen van de huurders ten aanzien van het onderhoud na de aankoop door de gemeente

- het uitblijven van een snelle verbetering of vervanging van de woningen
  - de niet uitgekomen verwachtingen van exploitatie onder rijksband
- De vraag is gesteld of de gemeente Rotterdam de particuliere verhuurders te hoge prijzen zou hebben geboden in haar streven zo veel mogelijk woningen te verwerven; dit zou dan een 'onrechtvaardige vergoeding' voor slecht beheer in het verleden zijn.(12) Behalve deze pragmatische en principiële afwegingen moest de wethouder echter ook politiek balanceren. Een sterkere koppeling tussen het aanschrijvingsbeleid en de aankopen was politiek riskant voor het gemeentebestuur. Men zou de brede steun in de gemeenteraad (ook VVD) kwijt hebben kunnen raken, en waarschijnlijk een interventie van de rijksoverheid veroorzaakt hebben.(13)

Het probleem van de aankoopkosten nam in de loop van de stadsvernieuwing toe: rentelasten, afnemende reserves van het Grondbedrijf en steeds hogere aankooprijzen.(14)

Daarnaast had men bij de gemeente een te optimistische voorstelling van de staat van de woningen. Bij de prijzen die de gemeente in 1974-1975 bood is enigszins rekening gehouden met de onderhoudstoestand van de woningen. Bij de schatting van de onderhoudstoestand werd echter niet direct begroot wat het wegwerken van het achterstallige onderhoud zou gaan kosten. De gemeente wist daardoor niet wat haar aan onderhoudskosten stond te wachten. In de onderhandelingen met het rijk, waarover verderop meer, bleek de gemeente te rekenen op onderhoudsuitgaven in de orde van grootte van anderhalf maal de norm voor onderhoudskosten aan vooroorlogse woningwetwoningen per aangekochte woning. Deze schatting werd in de praktijk ruim overschreden; in 1982 bedroegen de uitgaven zelfs tweeëneenhalf maal deze norm.(15)

Tegen de hiervoor genoemde lasten hebben de baten van de huurinkomsten onvoldoende opgewogen. In 1976 stelden B&W:

"Voor het normale onderhoud moeten wij als gemeente geheel zorgen.

Indien men uitgaat van een gemiddelde huur van f 1.200,- per jaar en men zich realiseert dat aan rente en andere lasten dit bedrag reeds groten-deels opgaat, dan is het duidelijk dat het onderhoud van de woningen ernstige tekorten gaat opleveren."(16)

Korteweg e.a. (17) gaven een dilemma voor de gemeente Rotterdam aan. Het zou voordeliger zijn om de exploitatie zonder onderhoud met gelijkblijvende huren voort te zetten, dan met het oog op huurverhogingen wel onderhoud te plegen.

In de raadsbehandelingen van de aankoopactie stelde de PvdA-fractie echter dat de bewoners een duidelijk verschil zouden moeten merken tussen het beheer door de vorige huiseigenaren en de gemeente. De verwachtingen van de huurders die jaren tevergeefs op goed onderhoud wachten waren hooggespannen.(18) De gemeente had echter zowel organisatorische als financiële problemen om aan deze verwachtingen tegemoet te komen. De gemeentelijke beheerder, RE, werd overspoeld met onderhoudsklachten. Omdat RE deze klachtenstroom niet aankon werd het gemeentebestuur op haar beurt overstroomd met klachten over het beheer van RE.(19)

Omdat het beheer van onverbeterde woningen de gemeente met exploitatietekorten opzadelde, had de gemeente er belang bij om de periode van aankoop tot verbetering zo kort mogelijk te houden. Want die laatste ingreep verlost de woning van de ernstigste onderhoudsgebreken, staat een huurver-

hoging toe en maakt het mogelijk exploitatietekorten naar de rijksoverheid te verschuiven. De kleine beurt, die destijds is ingevoerd als een tijdelijke voorziening in afwachting van een definitieve verbetering, bleek op den duur ook geen financiële oplossing voor de gemeente.

Aanvankelijk bleven snelle verbeteringen en vervangingen van de aangekochte woningen uit, omdat de plan-, uitvoerings- en begeleidingscapaciteit van de projectgroepen nog opgebouwd moest worden. Ook 'produktie-technische' overwegingen belemmerden een vergaande verkorting van de periode tussen aankoop en verbetering of vervanging:

"voor een continue en constante planning en produktie is een buffervoorraad noodzakelijk. (...) De ervaring tot nu toe heeft uitgewezen dat alleen aankopen vooruitlopend (2 jaar) op de produktie onvoldoende is. Dit leidt tot ernstige vertragingen, omdat aankopen bij een dergelijke methode lang niet altijd binnen de noodzakelijke termijn kunnen plaatsvinden. Complexen komen dan niet vol, waardoor de kans groot is dat we langdurig met verspreid bezit blijven zitten." (20)

De bijdragen van de rijksoverheid in het exploitatietekort van het aangekochte bezit bood de gemeente Rotterdam weinig soelaas. De gemeente was voorafgaande aan de aankoopactie overleg met het rijk uit de weg gegaan; de verwachting was dat met de aangekochte woningen als voldongen gegeven het rijk wel tot financiële steun over zou gaan. (21) Na verloop van tijd kwam het rijk over de brug met de zogenaamde f 350,- regeling. Deze bleek echter volstrekt ontoereikend voor de exploitatie van het aangekochte bezit. De latere eenmalige uitkering per aangekochte woning van f 10.000,- was in vergelijking daarmee een verbetering, maar liet de gemeente evengoed met exploitatietekorten zitten. (22)

Na de aankoop startte de gemeente het overleg met het rijk. De gemeente trachtte de woningen zelfs voorafgaande aan verbetering onder 'rijksband' te brengen. (23) Voor de gemeente school het voordeel van een rijksband in een van de woningwetexploitatie bekende constructie. Het rijk zou uitgaande van normbedragen voor beheer en administratie en voor onderhoud dan de exploitatietekorten dekken en dus indirect aan het onderhoud meebetalen. Als ware het een ruil heeft de gemeente Rotterdam het rijk aangeboden om het beheer van de aangekochte woningen te democratiseren (zie hoofdstuk 5). Dit aanbod leverde echter niet de gewenste exploitatiebijdragen van het rijk op.

#### 4.3. UITVLUCHTEN VOOR EXPLOITATIEPROBLEMEN

De gemeente Rotterdam zat dus met tekorten op de exploitatie van het aangekochte bezit. In een poging hier wat aan te doen zocht de gemeente naar uitvluchten. Hier wordt gekeken naar de betekenis van deze uitvluchten voor het woningbeheer, en naar de reacties van de bewonersorganisaties op deze noodmaatregelen.

Om wat aan dit probleem te doen, probeerde gemeente de huurinkomsten op een hoger niveau te krijgen. De gemeente redeneerde, dat als zij het achterstallige onderhoud wegwerkte (met behulp van de instandhoudingsregeling), de in de voorgaande jaren overgeslagen huurverhogingen alsnog doorgevoerd dienden te worden. In dit verband werd van het 'wettelijk huurniveau' (24)

gesproken; een misleidende term omdat de verhuurder de huurder toen niet tot het betalen van achterstallige huurverhogingen kon dwingen.

In 1977 onderkenden B&W dit laatste in een brief aan de directeur van de dienst Stadsontwikkeling. Toch hield de gemeente vast aan het optrekken van de huren:

"Bij dit besluit staat vast dat het niet meer dan billijk is dat voor woningen waarvan het achterstallig onderhoud wordt weggewerkt de huur weer wordt gebracht op het normale niveau." (25)

Vanuit dit beleidsvoornemen beziende was de handelswijze van Patrimoniums Woningstichting (een corporatie die in 1977 voor het beheer van aangekochte woningen ingeschakeld was) inventief. Deze corporatie bracht de eerder gemaakte onderhoudskosten aan aangekochte onverbeterde woningen in rekening van de projectkosten van een kleine beurt of hoog-niveaurenovatie. (26) Op deze manier konden alsnog huurverhogingen voor het onderhoud geïncasseerd worden.

In 1975 had het OSOW de 'wettelijke' huurverhoging uit een ander oogpunt afgewezen:

"Daarom stellen wij voor om voor alle oude woningen een uniforme basis-huur te rekenen. Deze basishuur zal zo hoog moeten zijn, als daarbij de huurverhoging ten gevolge van de rigoreuze woningverbetering (...) geteld wordt, altijd een betaalbare huur ontstaat." (27)

Dit punt werd later geregeld met de invoering van een methodiek voor de renovatie-huurvaststelling. Uitgaande van een te realiseren huur-kwaliteitsverhouding en gegeven de toenmalige 2½%-regeling, werd vooraf een zogenaamde basishuurverlaging toegepast. Voor de huren van de onverbeterde woningen had deze huurvaststelling echter geen betekenis.

Het idee van een uniforme en lage basishuur gaven bewonersorganisaties gestalte met huurinhoudingsacties in de oudbouw. Bewoners die aan de acties deelnamen betaalden de verhuurder niet meer dan een door de bewonersorganisaties voorgesteld bedrag aan huur. Een voorbeeld was de f 100,- actie in Crooswijk. Deze actie is ook in andere wijken aangeslagen.

De onwilligheid van bewoners in de stadsvernieuwingswijken doorkruiste ook het streven van de gemeente om de jaarlijks toegestane huurverhogingen door te voeren. In 1977 weigerden circa 30% van de RE-bewoners de jaarlijkse trendmatige huurverhoging te betalen. (28) De huren van de onverbeterde woningen bleven tot in de jaren tachtig een strijdpunt, zij het een tijd onderhuids doordat het gemeentebestuur de huuracties gedoogde. Uit politiek-tactische overwegingen zag zij tijdelijk af van incassomaatregelen tegen actievoerende huurders. In 1984 spitste de strijd tussen de gemeente en de bewonersorganisatie zich toe op het punt van de onrechtvaardigheid van de huurverschillen in de oudbouw, (29) hoewel het beide partijen eigenlijk te doen was om de hoogte van die huren.

Een andere uitvlucht zou het terugbrengen van de onderhoudsuitgaven kunnen zijn. Dit zou inhouden dat de nalatige onderhoudspraktijk van de particuliere verhuurders in een verzachte vorm voortgezet zou worden door de gemeente. Een dergelijke beleidskeuze zou de gemeente in conflict kunnen brengen met de bewonersorganisaties. Aan een openlijke keuze voor een dergelijk beleid gingen dan ook de nodige politieke manoeuvres vooraf. Ter illustratie zijn een aantal uitspraken over het onderhoudsbeleid op een rij gezet.

In de raadsbehandeling van de aankoopactie bracht de PvdA-fractie het idee

van een planmatige aanpak van het onderhoud naar voren met als achterliggende doelstelling, beter onderhoud van de gemeente aan de verwaarloosde woningen van de particuliere verhuurders. Het idee van een planmatige aanpak pastte het gemeentebestuur toe op de kwestie van de verdeling van de beperkte onderhoudscapaciteit anno 1976. De verhullende credo's waren 'fasering' en 'procesmatige aanpak':

"Het ligt voor de hand dat de tienduizende woningen die hiervoor (inlopen van achterstallig onderhoud/aut.) in aanmerking komen, niet alle tegelijk kunnen worden aangepakt, zodat een fasering tot stand moet worden gebracht. (...) Het spreekt vanzelf dat, los van deze fasering, ernstige klachten van de huurders met voorrang worden behandeld. De verwachte hoeveelheid van deze klachten zal overigens ook een fasering tot gevolg moeten hebben. Een ernstige en jarenlange verwaarlozing is niet op korte termijn op te lossen, maar vraagt een procesmatige en dus gefaseerde aanpak. Daarbij zal een afstemming moeten plaatsvinden ten opzichte van de instandhoudingsactiviteiten en de vernieuwbouw in de aangewezen complexen."(30)

De laatste zin is tekenend voor het latere onderhoudsbeleid van de gemeente. De afstemming (door de zogenaamde etikettering)(31) houdt namelijk voor de gemeente in, dat zij onderhoud uitstelt tot de ingreep en zo een eventuele kapitaalsvernietiging voorkomt. Voor de bewoners betekent deze afstemming dat hun onderhoudsklachten hoogstens met een vooruitzicht op verbetering beantwoord werden.

De private onderhoudsverplichting van de gemeente, als eigenares van de aangekochte woningen, werd niet strikt opgevat. Al snel had de gemeente ontdekt dat er rek zat in de interpretatie van deze verplichting:

"Nu blijkt dat de buikriem moet worden aangehaald, levert het nogal eens moeilijkheden op, dat nergens in de wettelijke regelingen staat omschreven wat onder dit begrip precies valt."(32)

De latere wethouder van Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting, Vermeulen sprak in dit verband eufemistisch van:

"het spanningsveld van enerzijds de onderhoudsverplichting van de verhuurder en anderzijds het op stadsontwikkeling gerichte beleid".(33)

Met het opgevoerde aanschrijvingsbeleid reed de gemeente Rotterdam zich aanvankelijk zelf in de wielen. In een vergadering (34) van de zogenaamde kleine werkgroep stadsvernieuwingspanden (WESP) maakte wethouder Van der Ploeg een verwijt aan het adres van de dienst Bouw- en woningtoezicht, de uitvoerder van het aanschrijvingsbeleid. De dienst zou bij de controle op de naleving van de onderhoudsverplichtingen van verhuurders geen rekening houden met de gemeentelijke problematiek, met andere woorden, de behoefte van de gemeente om spaarzaam te zijn met het plegen van onderhoud.

In de loop van de jaren tachtig is de dienst Bouw- en woningtoezicht op een lijn met het gemeentelijke stadsvernieuwingsbeleid gebracht blijkens een uitspraak van een lid van het Rotterdamse Advokatenkollektief:

"Als ze (de bewoners/aut.) deze (onderhouds)klachten voorlegden aan wijkopzichters van Bouw- en woningtoezicht, kregen ze te horen dat er etiketten op de desbetreffende woningen zaten; het feit dat woningen binnen een aantal jaren onder een ingreep zullen vallen wordt in de Rotterdamse stadsvernieuwingspraktijk als argument gebruikt om bepaald onderhoud niet uit te voeren."(35)

De controletaak van het gemeentelijke woningtoezicht is ondergeschikt

gemaakt aan de belangen van de gemeente als eigenares van de aangekochte woningen. Deze dubbelrol kon de gemeente Rotterdam niet aan.

De reacties van de bewonersorganisaties op deze uitvlucht van de gemeente waren op zijn hoogst lauw te noemen. Een ervaring van het Advokatenkollektief is tekenend. Een oproep van het kollektief aan de bewonersorganisaties om wat te doen aan het gemeentelijke onderhoudsbeleid vond vrijwel geen weerklank.(36) Van de zijde van het Advokatenkollektief werd de volgende aannemelijke verklaring voor de tolerante en passieve opstelling van de bewonersorganisaties aangedragen: De bewonersorganisaties hebben zich door hun positie in de projectgroepen, die via de etikettering per woning de mate van onderhoud afstemmen op de ingreep, verantwoordelijk laten maken voor een normverlaging in de onderhoudspraktijk.

#### 4.4. TOT SLOT

Zoals we in het voorgaande gezien hebben, hanteert de gemeente Rotterdam verlaagde onderhoudsniveaus bij het aangekochte onverbeterde bezit, enerzijds met het oog op de komende stadsvernieuwingsingreep, anderzijds vanuit het oogpunt van een niet-dekkende exploitatie. Deze optiek vertoont een overeenkomst met die van de particuliere verhuurders. Dezen laten, overigens in een veel ernstigere mate, onderhoud na uit financiële overwegingen. Voor zowel de particuliere eigenaren als voor de gemeente betekent volwaardig onderhoud aan de verouderde woningen een kapitaalsvernietiging. Bovendien zou men anders geld steken in een toekomst, waarin de kosten en de baten bij andere partijen liggen. Na de stadsvernieuwingsingreep krijgt de gemeente immers te maken met grotere bijdragen van het rijk (subsidiering van de exploitatie) en de bewoners (huurverhoging).

De gemeente Rotterdam heeft bewerkstelligd dat er tijdens de exploitatie van onverbeterde aangekochte woningen lagere normen voor de mate van onderhoud worden gehanteerd dan in het jongere deel van de woningvoorraad, voor zover daar wel aan de wettelijke onderhoudsverplichtingen wordt voldaan. Bewoners van aangekochte woningen krijgen nu in plaats van volwaardig onderhoud het perspectief op een betere woning en beter onderhoud.

Afgezien van de gevaren van normvervaging door belangenvermenging heb ik bedenkingen bij het gevoerde onderhoudsbeleid. Aan de afstemming van het onderhoudsniveau op de duur tot verbetering of vervanging van de woningen zijn twee vragen te verbinden:

- Profiteren de bewoners die met hun onderhoudsklachten moeten wachten tot de ingreep wel van die ingreep? De bewoners die verhuizen voordat de ingreep plaats vindt zouden meer gebaat zijn bij onderhoud dan bij een voor hen ongrijpbaar perspectief van verbetering of verhuizing naar een dure nieuwbouwwoning.
- Is het uitstel van bepaalde soorten onderhoud wel verantwoord gezien de vaak niet zekere duur (37) tot de definitieve ingreep?

Zowel de gemeente Rotterdam als de betrokken bewonersorganisaties hebben hun belangstelling en voorkeur voor de stadsvernieuwing ten koste laten gaan van een rechtszekerheid in het woningbeheer. De gemeente heeft het woningtoezicht ondergeschikt gemaakt aan haar financiële belangen als eigenares van de aangekochte woningen, terwijl de bewonersorganisaties zich via de deelname aan de projectgroepen zo hebben gebonden aan de stadsver-

nieuwingscoalitie dat zij terughoudend zijn met acties tegen de gemeente als huisbaas.

Voorrang van beide partijen voor de stadsvernieuwing heeft geleid tot een verzoening van tegengestelde belangen in het beheer. Of deze toegevendheid de bewonersorganisaties in een sterke uitgangspositie heeft gebracht voor het beheer na de stadsvernieuwing valt te betwijfelen.

## WIJKGEBONDEN CORPORATIES: EEN VALSE START

De invloed van bewoners op het woningbeheer kwam halverwege de jaren zeventig ter sprake in Rotterdam. De gemeente zwengelde deze discussie aan met voorstellen tot een instelling van wijkgebonden corporaties. Van de instelling van deze organen is echter niets terecht gekomen. Bij het veldonderzoek (zie hoofdstukken 7 en 8) bleek de kwestie van de wijkgebonden corporaties velen jaren nadien nog een rol te spelen in de opvattingen van de betrokkenen over bewonersinvloed op het woningbeheer.

De terugblikken van enige betrokkenen op de gang van zaken rondom de wijkgebonden corporaties bevatten tegenstrijdigheden. Zo was niet duidelijk wie de wijkgebonden corporaties tegengehouden zou hebben: het rijk of de bewonersorganisaties. Bovendien reageerden mensen van bewonersorganisaties tamelijk heftig en defensief op het ter sprake brengen van de wijkgebonden corporaties. Er leek 'oud zeer' in het spel. Een reconstructie van de zaak van de wijkgebonden corporaties was daarom op zijn plaats.

### 5.1. BEGRIPSVERWARRING

In april van 1976 kwam het Rotterdamse college van B&W na een voorgeschiedenis met een voorstel inzake wijkgebonden corporaties.<sup>(1)</sup> De tekst van dit voorstel is nogal onduidelijk:

"In de komende wet op de stadsvernieuwing wordt gedacht aan een nieuw soort woningcorporatie, te weten de stadsvernieuwingscorporatie. Aansluitend daarop is in het najaar van 1974 reeds in de commissie Stadsvernieuwing een principe-besluit genomen over wijkgebonden corporaties. Daarbij kan aan twee soorten corporaties gedacht worden:

- wijkgebonden corporaties met een relatieve autonomie, een eigen bestuur en een eigen huishoudelijk reglement, aangehaakt aan bestaande toegelaten instellingen
- wijkgebonden stichtingen met een collectief beheer van particuliere eigendom. Ook in die stichtingen zal voldoende zeggenschap van de bewoners gegarandeerd moeten zijn

Voor beide soorten van corporaties zijn in 1974 randvoorwaarden opgesteld. (...) Tot dusver heeft zich een particuliere stichtingen op papier

kunnen ontwikkelen, voor de Afrikaanderwijk. Daarnaast is het mogelijk voor de stadsvernieuwingswijken om te komen tot het oprichten van wijkgebonden corporaties, omvattende alle (althans niet voor sloop) bestemde gemeentewoningen."

Er was niet zoals volgens het voorstel sprake van "tweeërlei inhoud" maar van vier soorten wijkgebonden corporaties:

- stadsvernieuwingscorporaties op grond van de toen op korte termijn verwachte landelijke wet op de stadsvernieuwing
- stichtingen voor particuliere woningverbetering naar het voorbeeld van de zogenaamde Stichting Derksen
- direct aan de gemeente gekoppelde wijkgebonden beheersinstellingen
- aan bestaande corporaties gekoppelde wijkgebonden beheersinstellingen, in termen van de Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties (FRWC), "wijkgebonden bestuurssecties"(2)

De eerste drie soorten wijkgebonden corporaties zullen kort de revue passeren. Dit gebeurt om de verwarring omtrent het begrip wijkgebonden corporaties te illustreren. Verder worden hiermee achtergronden gegeven van de discussie die gemeente (ook intern), woningcorporaties en bewonersorganisaties gevoerd hebben over de aan bestaande corporaties te haken wijkgebonden corporaties. De behandeling van deze discussie zal de hoofdmoot vormen van de reconstructie in dit hoofdstuk.

## 5.2. STADSVERNIEUWINGSCORPORATIE ?

Met het inspelen op de komende wet op de stadsvernieuwing wilde de gemeente Rotterdam de rijksoverheid ter wille zijn. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, was het gemeente te doen om 'rijksband' voor onverbeterde en verbeterde woningen, waarmee exploitatietekorten naar het rijk doorgeschoven zouden kunnen worden (zie hoofdstuk 4). De gemeente Rotterdam was echter abuis met haar interpretatie van het begrip stadsvernieuwingscorporatie.

Pas in oktober 1976, nadat ook al eerder besprekingen met de staatssecretaris Schaefer plaatsgevonden hadden, attendeerde de Directeur van Financiën de wethouder van Stadsvernieuwing op het misverstand:

"De stadsvernieuwingscorporaties bedoelt een organisatievorm te zijn waarin tijdelijk een bundeling plaatsvindt van belanghebbenden waarbij in samenwerking met de gemeente tot concrete plannen kan worden gekomen. (...) In het raadsstuk worden echter geheel andere wegen ingeslagen. In plaats van de tijdelijke stadsvernieuwingscorporaties wordt gedacht aan permanente constructies."(3)

Deze stadsvernieuwingscorporaties waren primair als ontwikkelingsinstellingen voorgesteld en niet, zoals het gemeentebestuur dacht, als beheersinstellingen. Het begrip '-corporaties' sloeg hier dus niet op een taak in het woningbeheer, maar op de corporatistische samenstelling van zo'n instelling.

Het gevolg van dit misverstand over de stadsvernieuwingscorporatie was dat de gemeente lange tijd tevergeefs en onnodig gestreefd heeft om tot overeenstemming met het rijk te komen inzake wijkgebonden corporaties; de convenant tussen rijk, gemeente en woningcorporaties.(4) Omdat men de naar de toekomst verschoven convenant als de definitieve regeling van het woningbeheer in de stadsvernieuwingsgebieden beschouwde, kregen de afspraken tussen de betrokkenen bij een beheersoverdracht van de aangekochte

woningen aan de corporaties ten onrechte een tijdelijk karakter.

De beheersoverdracht zou slechts een 'noodverband' zijn dat de convenant naar de toekomst schoof. Het idee van tijdelijkheid speelde de opstelling van de betrokkenen bij de discussie over de wijkgebonden corporaties voortdurend parten; in afwachting van een definitieve regeling ging men gemakkelijker akkoord met voorlopige en voorblijvende afspraken, voorwaarden en toezeggingen.(5)

Overigens viel met de ontdekking van het misverstand een van de motieven voor het opzetten van wijkgebonden corporaties weg bij de gemeente. Extra financiële steun bleek met een dergelijke opzet niet meer aan het rijk ontlokt te kunnen worden.

## 5.3. STICHTINGEN VAN PARTICULIERE VERHUURDERS

De in de nota 'Wijkgebonden corporaties' genoemde stichtingen van particuliere verhuurders waren een erfenis van het beleid van de voorgaande wethouder, Jettinghoff.(6) In twee wijken waar men begonnen was met 'Proefblokken Rehabilitatie', de Afrikaanderwijk en het Oude Westen, was men met de oprichting van dergelijke stichtingen bezig geweest. De Stichting Rehabilitatie Afrikaanderwijk, die in aanzet het verst kwam, verdween door het succes van de gemeentelijke aankoopactie van het toneel toen ook de voortrekker van deze stichting, Derksen, zijn woningen aan de gemeente verkocht. Dat deze stichtingen nadien toch in de nota genoemd werden, had op een bepaalde manier consequenties voor de discussie over de wijkgebonden corporaties. Twee jaar eerder waren voor die stichtingen randvoorwaarden geformuleerd. Wethouder Van der Ploeg zegt daarover:

"De te vormen stichtingen zouden van rijkswege fiscale voordelen kunnen verwerven. Voorwaarden van rijkswege waren daarbij de medezeggenschap van huurders en een toezicht van de gemeente."(7)

De randvoorwaarden werden in 1976 van toepassing verklaard op woningcorporaties die het beheer in stadsvernieuwingswijken op zich wilden nemen:

"Daarbij willen wij vooraf nog eens herhalen, dat de opgestelde randvoorwaarden zowel gelden voor wijkgebonden corporaties aangehaakt aan toegelaten instellingen als voor wijkgebonden particuliere stichtingen (geen toegelaten stichtingen zijnde)."(8)

Dat zo zaken verward werden, werd enige maanden na het uitbrengen van de nota geconstateerd door het hoofd van de secretarie-afdeling Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting (RoSV):

"Daarnaast was er te dien tijde nog een ander vraagstuk, te weten dat van de democratisering van de bestaande woningbouwcorporaties. Dit was een geheel andere zaak dan die van de particuliere 'wijkgebonden corporaties' voor de woningverbetering! Aangezien de voorwaarden voor die particuliere stichtingen ook de democratisering betroffen, zijn de voorwaarden voor de particuliere stichtingen overgebracht op die voor de woningbouwcorporaties."(9)

Het overbrengen van de randvoorwaarden suggereerde een continuïteit in het beleid, terwijl twee uiteenlopende beleidslijnen - particuliere woningverbetering en socialisatie van het woningbezit - elkaar kruisten. Het gevolg was dat aan corporaties democratiseringseisen gesteld werden, die voorheen niet erg hoog gegrepen waren om geïnteresseerde particuliere verhuurders



niet af te schikken. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat het gemeenterbestuur zonder deze voorgeschiedenis niet zwaardere democratiseringseisen aan de corporaties gesteld zou hebben.

#### 5.4. GEMEENTELIJKE WIJKGEBONDEN CORPORATIES EN VETO RIJK

De in de nota 'Wijkgebonden corporaties' genoemde mogelijkheid van gemeentelijke wijkgebonden corporaties viel snel af. Deze mogelijkheid was favoriet bij een radicale vleugel van de PvdA-fractie in de gemeenteraad waarvan Bakema een woordvoerder was,<sup>(10)</sup> terwijl PvdA-wethouder Van der Ploeg beheer door woningcorporaties prefereerde boven gemeentelijk beheer om zodoende de handen vrij te houden voor het bereiken van successen in de stadsvernieuwing. In mei 1976 had het gesprek met de staatssecretaris uitgewezen, dat het rijk geen nieuwe instellingen wilde toelaten.<sup>(11)</sup>

Van der Ploeg stelde naderhand dat het rijk de oprichting van wijkgebonden corporaties (aangehaakt aan bestaande corporaties) tegengehouden heeft.<sup>(12)</sup> Deze terugblik is weinig correct, omdat het rijk slechts een soort wijkgebonden corporaties heeft uitgesloten, namelijk de gemeentelijke wijkgebonden corporaties. Wijkgebonden beheersinstellingen gekoppeld aan bestaande corporaties zouden daarentegen geen toelatingsbeslissingen van het rijk vereisen hebben. Wel heeft de staatssecretaris gewezen op komende voorschriften met betrekking tot het overleg tussen non-profitverhuurders en huurders ("alle huurders, niet per wijk"), terwijl het ministerie haar medewerking toezegde aan het opzetten van een structuur die in overeenstemming zou zijn met die landelijke regeling.<sup>(13)</sup>

Het blijkt niet zonder meer te stellen, dat het aan het rijk heeft gelegen dat de wijkgebonden corporaties er niet zijn gekomen. Een pertinente afwijzing van het rijk heeft alleen betrekking gehad op een van de vier soorten wijkgebonden corporaties. De opstelling van het rijk ten aanzien van de wijkgebonden corporaties "aangehaakt aan toegelaten instellingen" was minder duidelijk, maar een veto was het niet.

#### 5.5. WIJKGEBONDEN SECTIES VAN BESTAANDE WONINGCORPORATIES

De discussie rondom de wijkgebonden corporaties is door een aantal corporaties aangegrepen om zich een sterkere positie te verwerven in de Rotterdamse stadsvernieuwing. Zij boden het gemeentebestuur in reactie op de randvoorwaarden voor wijkgebonden corporaties aan om wijkgebonden bestuurssecties in te zullen stellen.

Wat de positie van corporaties betreft is de volgende achtergrond van belang. De corporaties waren al voordat de aankoop van particuliere woningen een feit werd, betrokken bij nieuwbouwactiviteiten op opengevallen industrie- en haventerreinen in de oude wijken. De inschakeling van de corporaties stond in direct verband met de in 1969 door de minister aangescherpte voorrangregel: slechts woningwetbouw door de gemeente indien woningcorporaties ontbreken of verstek laten gaan. Tot 1970 was de gemeentelijke dienst Volkshuisvesting opgetreden als opdrachtgever van nieuwbouwprojecten in de woningwetsfeer, die na oplevering aan woningcorporaties en de Gemeentelijke Woningstichting in beheer gegeven werden. Na 1970 was de

gemeente van rijkswege dus aangewezen op de woningcorporaties als het om de bouw van woningwetwoningen ging.

De Rotterdamse corporaties gingen vervolgens aftasten waar hun nieuwe positie zou kunnen liggen. Met het rapport 'De Rotterdamse Federatie van Woningbouwcorporaties en de stadsvernieuwing' gaven woningcorporaties in september 1973 te kennen, door middel van een stadsvernieuwingsbureau van de gezamenlijke corporaties een actieve rol in de Rotterdamse stadsvernieuwing te willen vervullen.

In november 1974 kwam voorafgaand aan de start van de aankoopactie het beheer van te verbeteren of te vervangen woningen ter sprake in een vergadering van de raadscommissie voor Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting. In dezelfde vergadering werd los daarvan het vraagstuk van democratisering van de woningcorporaties besproken. Op dat moment ontstond de verwarring tussen de kwestie van de wijkgebonden corporaties (toen nog bedoeld als stichtingen van particuliere eigenaren) en die van algemene democratisering van woningcorporaties. De vergadering besloot tot de instelling van een zogenaamde 'Kleine commissie', waarin vertegenwoordigers van de Federatie en van de gemeenteraad zich over het laatste onderwerp zouden buigen.

De 'Kleine commissie' maakte in haar rapport van 15 september 1975, 'Democratie van de woningcorporaties', een zijstap naar de stadsvernieuwing: "Dit rapport gaat zeer uitvoerig op de aspecten van de democratisering in en betreft hierbij tenslotte ook de woningbouwcorporaties als beheersinstituut van woningen in de stadsvernieuwingsgebieden en de uitvoeringsorganisatie voor stadsvernieuwing 'als bijwagen' van een corporatie. Uit de stukken blijkt dat de heren Van Gent en Simons (raadscommissieleden) zich van dit laatste deel, dat de stadsvernieuwing betreft, distantiëren ten opzichte van de mensen van de woningbouwverenigingen. Het interessante hierbij is dus dat de kwestie van de democratisering van de woningbouwcorporaties geleidelijk aan overging in de vraag, of bouwverenigingen bij de stadsvernieuwing een rol kunnen spelen."<sup>(14)</sup>

Aldus een terugblik van het hoofd RoSV in het najaar van 1976.

De schrijver van de voornoemde nota was de secretaris van de Federatie en directeur van Patriomoniums Woningstichting, P. van Gemenen. Twee dagen na het uitbrengen van de nota werd deze door de Federatie aanvaard en op 25 september als een Federatie-nota aan wethouder Van der Ploeg aangeboden.<sup>(15)</sup> In deze nota werden woningcorporaties naar voren geschoven als 'beheersinstituut van bestaande woningen in stadsvernieuwingsgebieden' (zowel onverbeterd als verbeterd). De Federatie speelde hiermee in op de situatie die ontstaan was na de gemeentelijke aankoop van particuliere huurwoningen. De gemeentelijke instelling, Rentegevende Eigendommen (RE), kon het beheer van het omvangrijke en in slechte staat verkerende aangekochte bezit namelijk niet aan (zie hoofdstuk 4).

Er zijn redenen om aan te nemen dat Van Gemenen als secretaris van de Federatie vooral naar eigen inzichten handelde, of althans niet algemene steun vond bij de andere corporaties, die de Federatie vertegenwoordigde. De democratiseringsvoorstellen bleken later voornamelijk weerklank te vinden bij de corporatie waar hij directeur van was, namelijk Patriomoniums Woningstichting. Het hoofd van RoSV gaf hier al een aanwijzing voor:

"Net als in de kleine commissie deden zich hierover (de overgang van democratisering naar stadsvernieuwingsbeheer/aut.) meningsverschillen

binnen de Federatie voor. Hoe dit precies is gegaan, is niet duidelijk uit het dossier te halen, doch op 9 januari 1976 deelde de heer van Gemeren uiteindelijk mede, dat de 6 bouwverenigingen bereid waren de structuur van hun organisatie aan te passen zodanig dat zij in staat zijn wijkgebonden bestuurssectie in het leven te roepen."(16)

De schriftelijke mededeling van Van Gemeren was een reactie op de vraag van wethouder Van der Ploeg, om zich aan de hand van de randvoorwaarden voor wijkgebonden corporaties (de stichtingen van particuliere eigenaren) te bezinnen op een 'eigentijdse democratisering' van de corporaties. In de brief bedong Van Gemeren namens de zes corporaties (18) dat de plicht tot de instelling en de algemene voorwaarden voor de instelling van wijkgebonden bestuurssecties door het gemeentebestuur zouden worden vastgelegd in voorwaarden van grondverkoop- en erfpachtcontracten. Deze claim impliceerde dat de corporaties een gedeeltelijke overdracht (in beheer in plaats van in eigendom) onvoldoende vonden opwegen tegen het afstaan van zeggenschap aan bewoners door middel van wijkgebonden bestuurssecties. Belangrijke punten uit de brief zijn:

- Beslissingen die de corporaties als 'bovenwijks' beschouwen en de beslissingen die betrekking hebben op de algemene middelen van de corporaties zouden niet tot de 'relatieve autonomie' van de bestuurssecties mogen behoren; op deze manier zou een overdracht van bevoegdheden van het corporatiebestuur aan de bestuurssecties naar de eigen inzichten van de corporatiebesturen in te vullen zijn.
- Het aandeel van bewonersvertegenwoordigers in het bestuur van de wijkgebonden bestuurssecties zou slechts een derde bedragen. Over de getrapte vertegenwoordiging van bewoners in algemene besturen van de corporaties liet Van Gemeren getalsmatige onduidelijkheid bestaan in de bijgevoegde figuur. De corporaties sloten met dit voorstel aan op de randvoorwaarden die voor de stichtingen van particuliere verhuurders zouden gaan gelden; een minimumbod dus.
- De bestuurssecties zouden zowel beheers- als ontwikkelingsactiviteiten dienen te behandelen. De verhouding van deze claim tot de positie van de projectgroepen stadsvernieuwing (de wijkgebonden samenwerkingsverbanden tussen gemeentelijke stadsvernieuwingsfunctionarissen en bewonersorganisaties) kwam niet aan de orde in dit voorstel. Daardoor kreeg het voorstel tenminste de suggestie een corporatievoorstel tot overname van de positie van de projectgroepen te zijn.

Het voorstel van de corporaties verwerkten B&W in de nota van 9 april 1976, getiteld 'Wijkgebonden corporaties'. In dit raadsstuk rapporteerde het Rotterdamse gemeentebestuur mijns inziens niet geheel correct over de onderhandelingen met de corporaties:

"Wij hebben daarna (raadsbehandeling wijkgebonden corporaties in 1974 aut.) met de Federatie besproken, dat wij het op prijs zouden stellen, indien deze zich zouden bezinnen op een eigentijdse democratisering en voorts hebben wij de reactie van de Federatie gevraagd op het fenomeen van de wijkgebonden corporaties met een relatieve zelfstandigheid. (...) Deze commissie is niet uit de problematiek van de democratisering gekomen waarna een loskoppeling heeft plaatsgevonden van de twee problemen."(19)

Een onjuiste voorstelling van zaken is, dat de commissie ad hoc (de Kleine commissie) een reactie op de wijkgebonden corporaties gevraagd zou zijn, hetgeen B&W in de voorgaande passage suggereerden. De koppeling van de

twee problemen heeft niet aan de basis van de kleine commissie gestaan. De koppeling is juist door de Federatie-vertegenwoordiging in de commissie gemaakt, een stap waar de twee betrokken raadsleden grote moeite mee hadden. Er was dus eerder sprake van een verwisseling dan van een ont koppeling van problemen. B&W hadden juistere informatie verschaft, wanneer zij verteld hadden waarom de commissie niet uit de problematiek van de democratisering was gekomen en dat deze op het moment van schrijven ondergeschikt gemaakt werd aan de dringende noodzaak tot ontlasting van de gemeentelijke beheersinstelling, Rentegevende Eigendommen. Hiervoor werd gedacht aan een overdracht van woningen aan de corporaties. Eveneens ontbrak een inventarisatie van de standpunten van de afzonderlijke corporaties, die gezien de door het hoofd RoSV gesignaleerde meningsverschillen binnen de Federatie essentiële informatie had kunnen opleveren over de bereidheid tot democratisering in het algemeen en de instelling van wijkgebonden bestuurssecties in het bijzonder.

Een verklaring voor de selectieve informatie is waarschijnlijk gelegen in het dringende probleem van de gemeentelijke beheerscapaciteit enerzijds, en het ontwijken van de vermelde weerstanden van gemeenteraadsleden tegen de inschakeling van woningcorporaties anderzijds. Niet voor niets brachten B&W in de nota het beheer van 'eigentijds gedemocratiseerde' woningcorporaties ook onder het vaandel van 'socialisering' van het woningbezit in de oude wijken.

## 5.6. REACTIES BEWONERSORGANISATIES

In het voorjaar van 1976 reageerden bewonersorganisaties op de circulerende geruchten en stukken over de wijkgebonden corporaties (of bestuurssecties). Eerst volgt hier een reactie van het Overlegorgaan Stadsvernieuwing Oude Wijken (OSOW), die tot in de jaren tachtig als toonzettend beschouwd kan worden voor de opstelling van de bewonersorganisaties. Op 9 april 1976 schreef het OSOW aan wethouder Van der Ploeg:

"Ter verduidelijking het volgende: wij onderscheiden in het stadsvernieuwingsproces 3 fases:

- beleidsbepaling: Deze geschiedt in de projectgroepen met als stemhebbende participanten de bewoners en de gemeente(ambtenaren)
- beleidsuitvoering: Deze geschiedt in de uitvoeringsorganisaties met als stemhebbende participanten de bewoners en de woningbouwcorporatie (de informele en de formele opdrachtgevers)
- beheer: Dit geschiedt door de (wijkgebonden) woningbouwcorporatie. Uw voorstel om gemeenteraadsleden ter controle in het beheer te betrekken vinden wij juist. Dat geldt niet voor uw opvatting ook huurders verantwoordelijk te maken voor het beheer van woningen."

De driedeling is weinig helder (20) en eerder ideologisch geladen dan analytisch. Op de tegenstrijdige opvattingen over de reikwijdte van het beleid van de projectgroepen heb ik in hoofdstuk drie al gewezen. Met de drie fases heeft het OSOW mijns inziens het volgende bedoeld:

- ontwikkeling van het bestemmingsplan, voorafgegaan door het opstellen van een beleidsplan; het 'beleid' van dit plan heeft zijn naam geleend aan de fases 1 en 2

- ontwikkeling van nieuwbouw en woningverbetering als zijnde een uitwerking van het beleidsplan en het bestemmingsplan
- beheer van opgeleverde woningen.

Het OSOW legde in de fases enerzijds een hiërarchie; bewonersinvloed zou op een zo'n hoog mogelijk niveau vastgelegd moeten worden. Anderzijds kan men een chronologische opvatting in de driedeling lezen; beheer zou na beleid (lees: stadsvernieuwing) komen. Deze opvatting komt ook op andere punten in de brief naar voren. Het beheer voorafgaand aan de stadsvernieuwingsingrepen lijkt dus aan de aandacht van het OSOW ontsnapt.

Een vraag zou dan zijn, welke invloed het OSOW voor bewoners op het toekomstige beheer zou willen; bewonersinvloed via de projectgroepen is nog geen garantie voor bewonersinvloed op het beheer na de stadsvernieuwingsingrepen. De volgende zin uit de brief van het OSOW geeft de indruk dat het OSOW geen 'inspraak' op het beheer wilde ten behoeve van de bewoners:

"Dit (woningoverdracht aan corporaties/aut.) zal moeten gebeuren op basis van een regeling die zowel garanties biedt voor de inspraak van bewoners bij 'ingrepen' in hun woningen als garanties biedt dat de huizen voor wat betreft de exploitatie een zelfde positie innemen als vergelijkbare woningen die al in het bezit zijn van corporaties."

Evenals de gemeente verwachtte het OSOW in 1976 alle heil van een exploitatie onder rijksband (zie hoofdstuk 4). Overigens gaf het OSOW te kennen het vraagstuk van beheer ondergeschikt te vinden aan dat van de uitvoeringsorganisatie, oftewel, onder welke verhoudingen tussen bewonersorganisatie en gemeente (de projectgroep) enerzijds en corporaties anderzijds zouden nieuwbouw- en verbeteringsprojecten uitgevoerd moeten worden. De fixatie van het OSOW op de stadsvernieuwingsorganisatie was begrijpelijk. Van de (Federatie)voorstellen voor wijkgebonden bestuurssecties ging een bedreiging uit voor de net verworven positie van de bewonersorganisaties in het stadsvernieuwingsproces:

"Wij (het OSOW/aut.) beschouwen de voorstellen van de Federatie als een aantasting van de organisatie stadsvernieuwing, omdat het eigenaren wil doen opnemen in de projectgroepen."

Dat met het beheer onder het woningwetregime voor het OSOW de kous af was, kan verklaard worden door ontbreken van ervaring van de bewonersorganisatie in oude wijken met het beheer van woningcorporaties.

Opvallend in dit verband is dat de Vereniging van huurders 'Vreewijk' in een brief van 14 maart 1976 wel positief reageerde op het voorstel van de wijkgebonden bestuurssecties. Het betreft hier een uitzonderingsgeval onder de Rotterdamse stadsvernieuwingswijken. De in de Vreewijk te verbeteren woningen waren al in beheer van een woningcorporatie, de Maatschappij voor Volkshuisvesting 'Vreewijk'. Het standpunt van de huurdersvereniging was onder meer dat:

"(...) wij het vormen van een wijkgebonden corporatie toejuichen (en/aut.) de bewonersvertegenwoordiging, gekozen uit de bewonersraad mede het bestuur gaat vormen over de woningcorporatie, waarmee het huidige bestuur van de Mij. 'Vreewijk' komt te vervallen."

Deze bewonersorganisatie ging vanwege de ervaring met het beheer van een bestaande corporatie al akkoord met het 'minimumbod' van een derde deel voor de bewonersvertegenwoordiging in het bestuur. Andere bewonersorganisaties, waaronder de voortrekkers van het OSOW, misten deze ervaring en hadden waarschijnlijk een te rooskleurig beeld van het toekomstige beheer door woningcorporaties en hun eigen rol daarbij.

Wethouder Van der Ploeg sprak in een antwoord op de brief van het OSOW tegen, dat de wijkgebonden corporaties een aantasting van de verworven bewonersinvloed zouden inhouden:

"Er zijn dus twee manieren waarop bewoners in de oude wijken een grote invloed kunnen uitoefenen op de wijkgebonden corporatie:

- via de projectgroep
- via het beheer, doordat zij in het relatief autonome bestuur van de corporatie worden opgenomen

Gaarne ben ik het overigens met u eens, dat randvoorwaarde 3, n.l. de inpassing van de corporatie in de projectgroeporganisatie, nog onduidelijk is."(21)

Gezien het chronologische aspect in de argumentatie van het OSOW had Van der Ploeg zijn voorstel overtuigender kunnen brengen, wanneer hij op de toekomst gewezen had: het wegvallen van de bewonersinvloed via de projectgroepen stadsvernieuwing. Het valt aan te nemen dat de wethouder het niet taktisch achtte om vooruit te lopen op de opheffing van de projectgroepen met de afloop van de stadsvernieuwingprogramma's van de gemeente.

In de huidige ideeën over de bezwaren van bewonersorganisaties tegen de wijkgebonden corporaties (bijvoorbeeld in de interviews) treft men wel aan, dat de bewonersorganisaties geen vertegenwoordiging in de besturen van de wijkgebonden corporaties wilden, omdat zij binnen die bestuursorganen in tegenstelling tot in de projectgroepen stadsvernieuwing geen meerderheid zouden hebben. Dit kan inderdaad een argument zijn geweest voor afwijzing van de wijkgebonden corporaties, maar dat argument heeft zijn geldigheid verloren toen zowel van gemeente- als van corporatieve voorstellen werden gedaan om bewoners een meerderheid in de bestuurssecties te geven.(22) Onbekendheid met het beheer lijkt een plausiblere verklaring voor het nogal verwarde standpunt van de stedelijke koepel van de bewonersorganisaties.

#### Afwijkende en verhelderende reactie uit Crooswijk

Een brief van het Wijkorgaan Crooswijk van 24 maart 1976 getuigt van een meer overwogen standpuntbepaling dan die van het OSOW. Het wijkorgaan vroeg wethouder Van der Ploeg de kwestie van bewonersinvloed zorgvuldiger te behandelen:

"Net zoals U eigenlijk maar gauw van uw oude panden af wil, omdat de warmgelopen motor van Rentegevende Eigendommen en andere diensten anders helemaal stukdraait, zo willen wij graag nieuwbouw en vernieuwbouw, maar dan eindelijk wel met goede beslissingsinvloed van bewoners in de interne en externe democratie van de woningbouwvereniging. Uw haast mag ons niet verleiden tot onzorgvuldigheid, want wij scheppen samen situaties, die wel eens voor 30 jaar kunnen gaan vastliggen. (...)

Veel te veel zaken worden naar de convenant verschoven; wij moeten maar afwachten wat daarin van de randvoorwaarden overblijft."

Opvallend in vergelijking met het standpunt van het OSOW is dat dit wijkorgaan een discussie over bewonersinvloed op het beheer niet uit de weg ging, en het onderkende dat er voor bewoners na de stadsvernieuwingsingreep invloedsmiddelen verworven zouden moeten worden.

Verder kunnen we in deze verhelderende brief aan wethouder Van der Ploeg lezen:

"Wij vinden het onjuist, dat er een loskoppeling heeft plaatsgevonden tussen de twee samenhangende problemen, n.l. wijkgebonden corporaties met een relatieve zelfstandigheid, aangehaakt aan toegelaten instellingen en de democratisering van de toegelaten instelling. Uw voorstel gaat slechts in op die wijkgebonden corporaties. In feite laat U aan de wijken over of ze ten aanzien van die democratisering genoeg harde eisen kunnen stellen. Dat is jammer, want via het OSOW hadden de stadsvernieuwingswijken graag gezien, dat U deze eis tot democratisering politiek had laten verzegelen. Dat zou wel eens kunnen betekenen dat in Rotterdam in de verschillende wijken sterk van elkaar verschillende voorwaarden ten aanzien van deze zaak aan de woningcorporaties gesteld worden."

Het Wijkorgaan Crooswijk signaleerde, dat het gemeentebestuur met haar voorstel 'Wijkgebonden corporaties' juist onvoldoende gewicht toekende aan de democratisering van het woningbeheer. Zeer opmerkelijk, gezien de Rotterdamse hang naar wijkautonomie, is het pleidooi voor een stedelijke regeling van dit aspect. Het wijkorgaan vermoedde een uiteenlopende bereidheid van de beheerders om het vraagstuk van bewonersinvloed op het beheer met de wijkorganen te regelen. Dit vermoeden werd later werkelijkheid. Wijken als (Oud-)Charlois, Delfshaven en Cool troffen minder gewillige beheerders, en klopten tevergeefs aan bij de gemeente voor ondersteuning van hun democratiseringseisen.(23)

Het Wijkorgaan Crooswijk wees de wijkgebonden corporatie niet om principiële redenen af, getuige de volgende passage uit de bewuste brief:

"De samenstelling van de wijkgebonden corporatie achten wij niet gelukkig. Wij vragen ons af of in de huidige situatie het wel verantwoord is, dat daarin bewoners zitting hebben."

Bovendien attendeerde het Wijkorgaan op een zwak punt van de opzet van de wijkgebonden corporaties:

"In uw voorstel heeft de wijkgebonden corporatie geen eigen werkapparaat. Dit is ten eerste te betreuren, omdat de wijkgebonden corporatie daarmee nog meer afhankelijk wordt van de toegelaten instelling. De invloed van het werkapparaat van de woningbouwvereniging wordt daardoor veel te groot en niet controleerbaar."

De bewonersorganisatie uit Crooswijk achtte de keuze voor democratisering via de bestuurlijke lijn (interne democratisering) onvoldoende voor bewonersinvloed. Analoot aan de stadsvernieuwingsorganisatie zocht men het in een versterking van de greep op het uitvoerende apparaat van de bestuurlijke instantie.

#### Tegenvallend antwoord wethouder op brief Crooswijk

De reactie (30-3-76) van wethouder Van der Ploeg is er een van teleurstelling:

"Ten aanzien van de democratisering van de woningbouwcorporaties meen ik dat er geen enkel verschil van mening bestaat tussen u en mij. Ook ik wil gaarne die democratisering tot stand brengen, waarbij het er dan om gaat dat de huurders inderdaad medezeggenschap krijgen in de woningbouwcorporaties. Wel, die zeggenschap is nu juist voor die wijkgebonden corporaties op komenden wege. Waarom moet dat dan hier zo nodig worden weggeschreven? (...) Zoals u weet, streef ik naar medezeggenschap van de bewoners bij het beheer, en niet slechts inspraak. Vandaar dat de

wijkgebonden corporaties een relatieve autonomie moeten hebben, omdat uiteraard de medezeggenschap via de totale woningbouwcorporaties te weinig zou voorstellen."

Van der Ploeg nam de opmerkingen en suggesties van het Wijkorgaan Crooswijk niet ter harte. Een belangrijk verschil van inzicht, namelijk bewonersinvloed via de bestuurlijke organisatie tegenover bewonersinvloed op het werkapparaat, liet hij in zijn reactie liggen. Wel deelde hij mee:

"(...) dat nieuwe besprekingen hebben plaatsgevonden met de zes woningbouwcorporaties die bereid zijn te komen tot de stichting van een wijkgebonden corporatie. Daarbij zal op mijns inziens betere wijze worden omschreven onder welke voorwaarden de woningen zullen worden overgedragen aan de woningbouwcorporaties, zodat in dat opzicht aan uw bezwaren, zoals weergegeven in uw brief, voor een belangrijk deel wordt tegemoetgekomen."

Aan het bezwaar tegen het vooruitschuiven van zaken kwam de wethouder duidelijk niet tegemoet.

#### 5.7. PROJECTORGANISATIE TEGEN WIJKGEBONDEN CORPORATIES

De plannen tot het instellen van wijkgebonden corporaties en de eventuele overdracht van aangekochte woningen in beheer van corporaties veroorzaakten een opschudding in de bestaande verhoudingen in de stadsvernieuwingswijken. De posities van bewoners en ambtenaren in de projectgroepen stadsvernieuwing kwamen door de introductie van de nieuwe instanties ter discussie te staan. De al door het OSOW gesignaleerde aantasting van de stadsvernieuwingsorganisatie speelde door de discussie over de wijkgebonden corporaties heen. Met de wijkgebonden corporaties kreeg ook het onderwerp van bewonersinvloed op het bestaande en het komende woningbeheer een kwade reuk. Kortzichtigheid ten aanzien van de benadering van bewonersinvloed werd zo bij de bewonersorganisaties in de hand gewerkt. De zojuist verworven posities in de stadsvernieuwing stonden door de verborgen claims van de corporaties op de tocht. Illustratief is een reactie van de projectgroep Feijenoord-Noordereiland op deze bedreigende ontwikkeling. In een brief van 14 oktober 1976 schreef deze projectgroep aan B&W:

"Met de overdracht krijgt de projectgroep te maken met twee nieuwe participanten in het stadsvernieuwingsproces; de woningbouwverenigingen en een vertegenwoordiging van de huurders via de zgn. 'bewonersraden' (zie voorstel Federatie/aut.). Wat zal de opstelling van deze partijen naar de projectgroep toe zijn. Concreet, wat wordt de verhouding van de vertegenwoordiging van huurders tot de bewonersvertegenwoordiging (in de projectgroep/aut.)? Het is immers niet uitgesloten dat gezien het grote aantal woningen dat de voor Feijenoord-Noordereiland aangewezen woningbouwvereniging, de Mij. voor Volkswoningen gaat beheren, de huurdersvertegenwoordiging de plaats zou kunnen innemen van de bewonersvertegenwoordiging. (...) In het bijzonder de ambtelijke leden van de projectgroep vragen zich af wat de verhouding tot de Mij. voor Volkswoningen zal zijn na de overdracht. In hoeverre zijn b.v. de ambtelijke leden inzetbaar bij de woningverbetering en instandhouding. Wie verleent hen hiertoe opdracht etc.?"

De positie en de werkgelegenheid van de stadsvernieuwingsambtenaren zouden door de inschakeling van woningcorporaties, al dan niet als wijkgebonden

bestuurssecties, in gevaar kunnen komen. De projectgroepen wierpen tegen de instelling van wijkgebonden corporaties de leus 'geen eigenaren in de projectgroep' in de strijd. Het valt aan te nemen dat de projectgroepambtenaren deze OSOW-eis ondersteunden ter verdediging van hun eigen positie. De gemeente namens wie zij in de projectgroep zaten was immers de eigenares van de woningen, en niet de corporaties.

Dat de projectgroepambtenaren hun positie met succes verdedigd hebben, is in dit hoofdstuk minder van belang. De rol van deze ambtenaren in de discussie over de wijkgebonden corporaties is tweeslachtig geweest. Door zich sterk te maken voor 'het primaat van het bewonersbelang bij het werken aan de stadsvernieuwing' (24) behartigden zij hun eigen belangen. De beheerders dienden de suprematie van de projectgroepen te erkennen, door de beleidsplannen van deze instanties te aanvaarden. (25) Niet alleen de beheerders moesten zich onderschikken aan de stadsvernieuwingsorganisatie van bewoners en gemeenteambtenaren, ook het beheer diende als kwestie ondergeschikt te zijn aan die van de stadsvernieuwing. Aldus luidde het standpunt van de projectgroepambtenaren, vertegenwoordigd in het Project Coördinatoren Collectief (PCC, tegenwoordig Projectorganisatie Stadsvernieuwing). (26)

Dat de ambtenaren in de projectgroepen de bewonersvertegenwoordigers niet gestimuleerd hebben tot afspraken met de corporaties over bewonersinvloed op het beheer is gezien deze belangenverstrengeling niet verwonderlijk. Een toenadering tussen de bewonersorganisaties en de corporaties zou een bedreiging inhouden van de positie van deze ambtenaren.

## 5.8. VERDERE GEMEENTELIJKE STAPPEN

In het najaar van 1976 kwam het Rotterdamse gemeentebestuur tot een 'herbezinning' over de overdracht van aangekochte woningen aan de woningcorporaties en de Gemeentelijke Woningstichting (GWS), waarover in volgende hoofdstukken meer. Aanleiding tot deze herbezinning was een brandbrief van de Directeur Financiën aan diens wethouder. Het aspect van de democratisering kwam in deze brief als volgt aan de orde:

"Het komt mij voor dat bij deze constructies (wijkgebonden corporaties of bestuurssecties/aut.) de problematiek rond het massale onverbeterde bezit niet wordt onderkend. Het accent valt op democratisering. (...) Voor mij is dan opvallend:

- het gemak waarmee over de problemen van het sterk verliesgevende onverbeterde bezit wordt heengelopen
- het kennelijk alleen stilstaan bij mogelijke vernieuwbouw die echter vooralsnog in kwantitatieve zin nauwelijks een rol speelt
- het samengaan van niet gedemocratiseerde financieel gezonde woningbouwcorporaties met een wijkgebonden corporatie vol met onopgeloste problemen van allerlei aard."

Het financiële belang van de gemeente bij democratisering - een lokaas voor exploitatie onder rijksband - was omgeslagen in een financieel bezwaar.

Na de herbezinning kwamen B&W met een voorstel in de raad waar democratisering nog wel in voorkwam, maar niet meer de hoofdzaak vormde. Aan de overdracht van woningen aan de corporaties stelden B&W de volgende eisen betreffende de democratisering:

"Per wijk dient een wijkgebonden bestuurssectie te worden in ingesteld waarbij de volgende randvoorwaarden c.q. richtlijnen in acht moeten worden genomen:

- Deze secties behoeven voor de oprichting de instemming van het wijkorgaan; de gemeenteraad neemt omtrent deelname door de gemeente de uiteindelijke beslissing
- Zij dienen te worden ingepast in de projectorganisatie als vastgelegd in de Verordening Organisatie Stadsvernieuwing
- Het bestuur bestaat in ieder geval uit 50% vertegenwoordigers van de huurders en 50% van de woningbouwcorporatie
- De stuurgroep stadsvernieuwing treedt op als beroepsinstantie bij conflicten

Er moet een bewoners-participatie worden opgezet door het vormen van bewonersraden en bewonersgroepen als vertegenwoordigers van de in beheer gegeven panden. Ook een gemeentelijk woningbedrijf zal aan de tot nu toe gestelde voorwaarden inzake democratisering en wijkgebondenheid moeten voldoen." (27)

De betrokken woningcorporaties werden gevraagd onder meer wat het aspect van democratisering betrof aan te geven welke stappen zij zouden ondernemen om voor de overdracht in aanmerking te komen: de stappenplannen.

## Stappenplan en democratisering van woningcorporaties

Op 10 juni 1977 kwamen B&W met het raadsvoorstel 'Verdeling gemeentelijk woningbezit in stadsvernieuwingswijken', waarin samenvattingen van de stappenplannen van de betrokken corporaties opgenomen zijn. Intussen hadden briefwisseling en gesprekken tussen de gemeente (RoSV/Bureau Stadsvernieuwing) en deze corporaties plaatsgevonden. Op het aspect van democratisering beschouwd bleek het College essentiële informatie achtergehouden te hebben. Per corporatie zal dit nagegaan worden.

In een gesprek met ambtenaren van RoSV op 17 februari 1977 bleek Woningbouwvereniging 'De Combinatie' bedenkingen te hebben tegen het instellen van een wijkgebonden bestuurssectie. De corporatie zou de taken van de bestuurssectie graag beperkt zien tot wat zij noemt 'beheersaspecten', en 'beleidszaken' hier buiten laten. In een brief van 12 april 1977 gaf deze corporatie te kennen een raammodel voor de wijkgebonden bestuurssectie van gemeentewege af te wachten. Actieve stappen waren niet te verwachten. Over de beperkingen die 'De Combinatie' stelde aan democratisering werd niet in het raadsstuk gerefereerd:

"Democratisering; op basis van het raam-model zoals dat door de gemeente geleverd wordt, zal 'De Combinatie' een wijkgebonden bestuurssectie voor het Oude Noorden oprichten. Indien dit noodzakelijk blijkt zullen hiervoor de statuten van de vereniging gewijzigd worden."

Op 21 februari kwam Woningbouwvereniging 'Onze Woongemeenschap' aan de beurt voor een gesprek met RoSV. Deze corporatie toonde zich volledig bereid wijkgebonden bestuurssecties op te richten, en stelde voor in deze secties 40% uit het bestaande bestuur van de corporatie en 60% bewonersvertegenwoordiging op te nemen. Dit aanbod van 'Onze Woongemeenschap' werd niet opgenomen in de samenvatting van het stappenplan. Het raadsvoorstel volstond met de volgende passage:



"Democratisering; de corporatie werkt al enige tijd samen met de projectgroepen en bewonersvertegenwoordigingen bij de ontwikkeling van nieuwbouwprojecten. Zo spoedig mogelijk zal een gestructureerd overleg in een bestuurssectie moeten gaan plaatsvinden."

En 22 februari verscheen een delegatie van de Maatschappij voor Volkswoningen NV op het stadhuis. De Mij. zei bereid te zijn in volledig overleg met de projectgroep en het wijkorgaan de beheer- en ontwikkelingsactiviteiten te gaan verzorgen. Instelling van wijkgebonden bestuurssecties zou volgens deze corporatie problemen kunnen geven in verhouding tot haar rechtsvorm, namelijk het naamloze vennootschap. Dit argument tegen het instellen van wijkgebonden bestuurssecties stond op losse schroeven, daar deze rechtsvorm volgens de landelijke voorschriften niet meer toegestaan was voor toegelaten instellingen.

In de samenvatting van het stappenplan van de Mij. voor Volkswoningen was het gemeentebestuur wederom zeer summier:

"Democratisering; de Mij. onderschrijft het streven naar de opzet van de wijkgebonden bestuurssecties en brengt de samenwerking met projectgroepen, wijkorganen en bewonersvertegenwoordigingen reeds geruime tijd in de praktijk."

Patrimoniums Woningstichting (PWS) bevond zich door motie van de gemeenteraad (28) in een uitzonderingspositie (zie ook hoofdstuk 6). Deze corporatie behoefde niet eerst door het Bureau Stadsvernieuwing van RoSV en een extern bureau getoetst te worden, alvorens voor overdracht in aanmerking te komen. Het stappenplan kon PWS per brief uiteenzetten. De directeur, Van Gemeren, gaf op 14 april 1977 de volgende visie op wijkgebondenheid, waaraan hij drie aspecten onderscheidde:

- de bestuurlijke organisatie met de wijkgebonden bestuurssecties en het algemeen bestuur. Dit wordt door ons aangeduid als de 'interne democratie'
- de organisatie van bewoners, bewonersgroepen en bewonersraden. Dit wordt door ons aangeduid als 'externe democratie'
- de organisatie van het werkapparaat van de corporatie gericht op beheer en ontwikkeling, waarbij de afdelingen van de corporatie zich richten op projecten en wijkgebondenheid. Dit wordt door ons aangeduid als 'wijkgerichte organisatie'."

In een brief van dezelfde datum aan wethouder Van der Ploeg kunnen we lezen:

"Wij zouden (...) de algemene opmerking willen maken, dat de beschrijving van de taken en bevoegdheden van de wijkgebonden bestuurssecties niet los gezien kan worden van de externe democratisering, waarbij op basis van overeenkomsten met wijkorganisaties, zeggenschap is gegeven aan bewonersgroepen en bewonersraden. Wij willen u er met klem op wijzen, dat tot de door u en het College van B&W gevraagde democratisering van de sector sociale woningbouw ook de afspraken met wijkorganen terzake van de zeggenschap van bewoners onderdeel uitmaken."

De samenvatting van het stappenplan in het raadsstuk luidde:

"Patrimonium acht het van belang dat er, naast de wijkgebonden bestuurssecties, een goed functionerende externe democratie bestaat, waarin bewonersgroepen en bewonersraden grote zeggenschap hebben in de ontwikkeling en beheer van woningen en voorzieningen. Reeds geruime

tijd werkt Patrimonium in de wijken samen met bewonersvertegenwoordigingen."

Dat er een fundamenteel andere weg ingeslagen werd met de 'externe democratie' werd niet ter discussie gesteld in het raadsstuk.

#### Nieuw misverstand: geen afspraken over beheer in de wijken

In de weergave van de stappenplannen van de corporaties bleek de samenwerking van de corporaties met projectgroepen als maatstaf voor democratisering van het woningbeheer door te gaan. In de nota 'Wijkgebonden corporaties' van het jaar daarvoor hadden B&W een suggestie in die richting gedaan:

"Een enkele deelnemende corporatie deed reeds enige ervaring op met het maken van afspraken met wijkorganen en/of projectgroepen ten aanzien van bepaalde nieuwbouwprojecten in een stadsvernieuwingswijk. Deze afspraken hadden een vrijwillig karakter en waren nog niet opgenomen in een algemeen kader waaraan u (de gemeenteraad/aut.) goedkeuring had gehecht.(29) In dit stadium van de ontwikkelingen zouden wij deze afspraken willen beschouwen als een voorbeeld van de wijze waarop de bovenbedoelde samenwerking tussen wijkgebonden corporaties en bevolking, c.q. huurders tot stand kan komen."

Deze suggestie was aanleiding tot een nieuw misverstand in de discussie rondom de wijkgebonden corporaties, na misverstanden over de betrokkenheid van de rijksoverheid, de tijdelijkheid van de projectgroepen en het beheer door de corporaties. Doordat er geen duidelijk onderscheid gemaakt werd tussen samenwerking op het vlak van de stadsvernieuwing (ontwikkeling) en het beheer, konden de projectafspraken tussen de beheerders als formele opdrachtgevers enerzijds en wijkorganen en projectgroepen anderzijds ten onrechte doorgaan als een regeling van bewonersinvloed op het woningbeheer. De gemeente droeg in belangrijke mate bij aan dit misverstand. Zo behandelde een RoSV-notitie over het beheer vrijwel uitsluitend de verhoudingen bij de stadsvernieuwingsactiviteiten.(30) Een illustratie van dit misverstand gaf de projectgroep van Feijenoord-Noordereiland in een brief van 18 april 1978 aan wethouder Van der Ploeg:

"Al eerder heeft de projectgroep zich op het standpunt gesteld dat een wijkgebonden bestuurssectie niet wenselijk is. Voorkeur werd gegeven aan een continuering van de huidige situatie waar per project een overeenkomst tussen de woningbouwvereniging en bewonersorganisatie wordt gesloten."

Een duidelijk onderscheid tussen samenwerkingsafspraken ten aanzien van stadsvernieuwingsprojecten en het beheer werd wel gemaakt door het Wijkorgaan Crooswijk, in de gememoreerde brief van 24 maart 1976 aan de wethouder.

Het Wijkorgaan Crooswijk voerde, evenals het wijkorgaan in het Oude Noorden, met Patrimoniums Woningstichting (PWS) onderhandelingen over het beheer, waarbij deze partijen de weg volgden die ook bij de stadsvernieuwingsprojecten gekozen was: het regelen van zeggenschapsverhoudingen en taken middels convenanten, contracten of raamovereenkomsten. Onderwerpen van onderhandelingen waren een huurcontract met participatie-paragraaf en een beheerscontract.

Het beheerscontract is naderhand niet overeengekomen. PWS bleef zitten met een ongebruikt concept-participatieprogramma, een matrix met participatiegraden en -objecten (vergelijk participatieladder van Arnstein). Overi-



gens voldeed deze matrix op een essentieel punt, namelijk de financiële inzichtelijkheid van de corporatie voor individuele bewoners of bewonersgroepen niet aan de beslist niet hoog gegrepen bepalingen in de 'participatie-artikelen' van de landelijke voorschriften voor corporaties, het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.

Bewonersorganisaties met andere beheerders in de wijk werden in de waan gelaten dat ze voor bewonersinvloed op het beheer zouden kunnen volstaan met de stadsvernieuwingsafspraken. Het misverstand werkte in het voordeel van de partijen die zich aan democratisering van het woningbeheer niet veel gelegen lieten.

## 5.9. DEMOCRATISERING VAN HET TONEEL

De wijkgebonden corporaties en de democratisering van het woningbeheer verdwenen zonder veel ophef van het Rotterdamse stadsvernieuwingstoneel. In 1980 stelden B&W zich de vraag:

"Wat is er over van de wijkgebonden corporatie?"

Het idee van de wijkgebonden corporatie was, zoals eerder vermeld, een gecombineerd antwoord op de drie vragen 'wie beslist?', 'wie voert uit?' en 'wie betaalt?'. Wat betreft de vraag over 'het beslissen werd aanvankelijk de bevoegdheid geregeld door het gelijk verdelen van stemmen van bewoners en verhuurders in het bestuur van de wijkgebonden corporatie. Wij blijven van mening, dat ook wijkgebonden corporaties (secties), aangehaakt bij een woningbouwcorporatie of als gedeconcentreerde sectie van het Gemeentelijk Woningbedrijf een bestuursvorm à la projectgroepen stadsvernieuwing moet worden gezocht: dus 50% bewoners en 50% vertegenwoordigers van het apparaat van de corporatie of het GWR.

Daarover zullen nadere besprekingen worden geopend met de corporaties, die overigens ook nodig zijn om te komen tot een herverkaveling, zodat van aaneengesloten bezit gesproken kan worden. Tezijntijd zullen wij u daarvoor nadere voorstellen doen. De corporaties hebben technisch-sociale eenheden gevormd. De woningen en bedrijfsruimten worden nu in eigendom overgedragen. Het zijn twee duidelijke stappen in het proces van de verwezenlijking van de wijkgebonden corporaties."(31)

De wijkgebonden corporatie is volgens deze uitspraak geen bestuurssectie meer, maar een ambtelijke sectie van het gemeentelijke woningbedrijf en de woningcorporaties. Ook deze wijziging is niet van invloed op de naamgeving: ook dit voorstel blijft wijkgebonden corporatie heten, en de schijn van continuïteit in het beleid wordt hoog gehouden.

De uitspraak "De corporaties hebben technisch-sociale eenheden gevormd" verwijst eerder naar de voorstellen van de PWS-directeur en Federatie-secretaris, Van Gemeren ten aanzien van de 'wijkgerichte organisatie' (32) (beheertechnische overwegingen), dan naar democratiseringsmotieven of naar de praktijk van de corporaties in de stadsvernieuwingswijken. Van Zelst, de latere ambtelijke (d.w.z. niet tevens verbonden aan een van de aangesloten corporaties) secretaris van de Federatie, zei over deze praktijk het volgende:

"De corporaties in de stadsvernieuwing hebben allemaal wijkkantoren, die wat taken en verantwoordelijkheden betreft nogal uiteenlopen."(33)  
Wat het uiteenlopen van tegemoetkomingen van beheerders in de stadsver-

nieuwingswijken heeft het Wijkorgaan Crooswijk blijkbaar gelijk gekregen (zie brief 24-3-76).

Het vraagstuk van algemene democratisering van het woningbeheer, dus niet alleen in de stadsvernieuwingswijken, was in het kader van de 'loskoppeling' al veel eerder afgevoerd. Dit trad ook duidelijk aan het licht toen wethouder Van der Ploeg later voor de inschakeling van andere woningcorporaties in de stadsvernieuwing informatie bij de Federatie moest inwinnen inzake de democratisering van die corporaties.(34)

Staatssecretaris Schaefer had begin 1976 gewezen op de landelijke voorschriften die er onder meer voor de democratisering van de woningcorporaties zouden komen. Deze verwijzing bleek betrekking te hebben op de artikelen 30 en 31 van het BTIV. In de gemeentelijke stukken die verschenen na het gesprek met Schaefer werd niet meer gerefereerd aan deze voorschriften. Daarnaast heeft de gemeente naderhand niet toegezien op de naleving door de corporaties van de zogenaamde participatieartikelen.(35)

Opgemerkt zij dat de gemeente zelf zich al grote moeite heeft moeten getroosten om financieel inzicht te krijgen in de administratie van de in de stadsvernieuwing betrokken corporaties, een zaak die volgens een van die twee artikelen voor bewoners al weggelegd zou moeten zijn. Van een actieve opstelling ten aanzien van democratisering van het non-profitwoningbeheer is in dit opzicht geen sprake geweest.

De in het hierboven geciteerde raadsstuk genoemde besprekingen met corporaties en nieuwe raadsvoorstellen hebben ook geen nieuw licht laten schijnen op de wijkgebonden corporaties of het vraagstuk van algemene democratisering van het woningbeheer (dus ook buiten de stadsvernieuwingsgebieden).(36) In de besprekingen over het beheer van de aangekochte woningen - 'in gebruikgeving om niet' (IGON), erfpachtcontracten en de herverkaveling - was naast de financiële, technische en juridische aspecten geen plaats meer voor het aspect van democratisering.

De herverkaveling, een operatie in de jaren tachtig die onder andere doelstellingen beoogt het aantal beheerders per wijk terug te brengen tot maximaal twee,(37) leidt wel tot een meer wijkgebonden verschijningsvorm van het woningbeheer; alle aanleiding om nog een nieuwe betekenis aan het begrip wijkgebonden corporaties toe te voegen? Of de herverkaveling tot meer invloed van bewoners leidt, is in de betreffende raadsstukken in ieder geval niet duidelijk.

## 5.10. TOT SLOT

De stelling dat de wijkgebonden corporaties, en daarmee de democratisering van het woningbeheer, stukgelopen is op weerstanden van de rijksoverheid en de bewonersorganisaties is blijkens het voorgaande een onterechte conclusie.

Dat de wijkgebonden corporatie er niet gekomen is, kan het Rotterdamse gemeentebestuur voor een groot deel op haar eigen conto zetten. Het bestuur heeft met haar voorstellen voor wijkgebonden corporaties een voortdurend verwarring gesticht in de stadsvernieuwingswijken. De voorstellen bevatten niet alleen een regeling van bewonersinvloed op het woningbeheer, maar ook pogingen van de corporaties om stadsvernieuwingsactiviteiten in eigen hand te krijgen. De aandacht van de bewonersorganisaties en de pro-

jectorganisatie stadsvernieuwing richtte zich diensgevolge op een verdediging van de net verworven posities in de stadsvernieuwing. Voor de gemeentambtenaren in de projectgroepen stonden er in de discussie over de wijkgebonden corporaties andere zaken op het spel dan bewonersinvloed op het woningbeheer. Dat met een taakverdeling in de stadsvernieuwing bewonerszeggenschap op het beheer nog niet veilig gesteld was, werd onvoldoende onderkend.

De democratiseringsvoorwaarde van de gemeente is niet onverbiddelijk geweest. Een actieve ondersteuning van bewonersorganisaties die deze eis aan de corporaties stelden is er niet geweest. De woningcorporaties behoeften deze eis niet serieus te nemen om toch voor een inschakeling in de stadsvernieuwing en voor een overdracht van woningen in aanmerking te komen. Toen van de kant van de bewonersorganisaties er op gewezen werd dat de wijkgebonden corporaties te kort zouden schieten op het punt van controle en greep op de werkapparaten van de centrale corporaties, bleven B&W vasthouden aan een bestuurlijke lijn voor bewonersinvloed. Het alternatief van enige bewonersorganisaties en corporaties - een samenwerkingsopzet tussen bewonersorganisaties (projectgroepen) en gedeconcentreerde corporatieapparaten - werd niet actief in het gemeentelijke beleid opgenomen, waarin medezeggenschap van huurders een doelstelling zou zijn. De mate van zeggenschap, die dit alternatief zou kunnen opleveren, heeft men laten hangen van de uiteenlopende intenties van corporaties en de interesse van mensen bij bewonersorganisaties.

Een verklaring voor deze afgang van de democratiseringsvoornemens van de gemeente moet gezocht worden in de problemen met het beheer van de aangekochte woningen. Eerst werd dit als een probleem van beheerscapaciteit opgevat, waarvoor de inschakeling van de corporaties koste wat het kost een oplossing zou moeten bieden. Vervolgens onderkende men bij de gemeente plotseling de financiële kant van het probleem, waaraan alle voorwaarden voor de overdracht van de aangekochte woningen aan de corporaties ineens ongeschikt gemaakt werden.

Het bekende OSOW-standpunt lijkt de stelling te onderbouwen, dat de wijkgebonden corporaties door overwegende bezwaren van de bewonersorganisaties er niet gekomen zijn. Dit afwijzende standpunt was echter in de discussie over de wijkgebonden corporaties lang niet bij alle bewonersorganisaties terug te vinden. Bovendien is het OSOW-standpunt gebaseerd op de misvatting dat de projectgroepen stadsvernieuwing blijvende instellingen zouden zijn, en dat daarmee de invloed op de beheerders gewaarborgd zou zijn.

Achteraf beschouwd lijken de corporaties met hun tactiek het meeste succes gehad te hebben. Door hun claims ten aanzien van stadsvernieuwingactiviteiten te koppelen aan democratisering, lukte het deze organisaties een positie in de stadsvernieuwing te verwerven en tegelijkertijd de stemming zo te maken dat de bewonersorganisaties, op de bres voor hun stadsvernieuwingrol, geen belangstelling hadden voor het aspect van democratisering van het woningbeheer.

## BEHEERSOVERDRACHT: BEWONERSINVLOED VERSUS DOELMATIGHEID

Een regeling van bewonersinvloed op het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwingswijken werd, zoals we in het voorgaande hoofdstuk hebben gezien, overgelaten aan de onderhandelingen tussen bewonersorganisaties en enige woningcorporaties in de afzonderlijke wijken. Het gemeentebestuur verzakte de onderhandelingspositie van de bewonersorganisaties door deze niet vrij te laten in hun keuze van een beheerder voor de wijk. Daarbij behoeften de corporaties niet eerst overeenstemming met de bewonersorganisaties te hebben bereikt om voor het beheer van het door de gemeente aangekochte bezit in aanmerking te komen. Deze opstelling motiveerden B&W met het argument, dat een doelmatige verdeling van het aangekochte bezit over deze corporaties en het nog op te richten gemeentelijke woningbedrijf niet gediend zou zijn met een volledige verwerkelijking van de wensen van de bewonersorganisaties.

Het valt echter te bezien of de betrokkenheid van bewoners bij de besluitvorming tot een ondoelmatigere verdeling van de aangekochte woningen over de beheerders geleid zou hebben. Op voorhand is te zeggen dat de resultaten van de besluitvorming zonder bewoners verre van doelmatig is geweest. De vorming van geografisch aaneengesloten werkgebieden voor de beheerders, een doel waaraan de wensen van bewonersorganisaties en projectgroepen omwille van het idee van doelmatigheid werd opgeofferd, werd niet bereikt.

De doelmatigheid van de besluitvorming in Rotterdam wordt in de volgende beschouwing als een onvoldoende argument voor het uitsluiten van bewoners van de hand gewezen. Overigens zal in verband met het gewicht dat de beheersing van de onderhoudsuitgaven en de verdeling van het woningbezit in geografisch optimale werkeenheden in de discussies hadden, deze aspecten sterker belicht worden. Voor een onderwerp als de woonruimteverdeling en de invloed van de bewonersorganisaties daarop zij verwezen naar andere studies over de Rotterdamse stadsvernieuwing.<sup>(1)</sup>

### 6.1. HERBEZINNING OP DE OVERDRACHT

In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven dat de gemeentelijke inspannin-

gen voor democratisering van het woningbeheer op een tweede plan kwamen na een periode van herbezinning. In deze periode werden belangrijke beslissingen genomen over de beheersoverdracht, die lang op zich heeft laten wachten. Eerst zal de aanleiding tot deze herbezinning aan bod komen.

### Aanleiding tot herbezinning

Halverwege 1976 leefde binnen de gemeente het idee dat de door de Federatie voorgedragen woningcorporaties en de Gemeentelijke Woningstichting (GWS) het beheer van de aangekochte woningen zouden kunnen overnemen van de overbelaste gemeentelijke afdeling, Rentegevende Eigendommen (RE). Hierbij zouden deze beheerders een uitbreiding van hun woningbestand met 25% op kunnen vangen, zonder schade voor de huurders in hun eigen woningbestand.(2)

Men miste het besef dat zonder financiële tegemoetkomingen voor personeelsuitbreidingen de overbelastingsproblemen van RE slechts doorgeschoven zouden worden naar de corporaties. De gemeente zocht vanwege haar ervaringen met het beheer door RE naar middelen om de onderhoudsuitgaven door de nieuwe beheerders binnen haar perken te houden. Het hoofd van de secretarieafdeling RoSV schreef hierover aan diens wethouder:

"Wel zullen enige regels gesteld moeten worden om te voorkomen dat de beheerders al te enthousiast gaan optreden bij het plegen van onderhoud - hoe wenselijk op zich zelf ook - doch daardoor de gemeente die eigenares blijft voor onoverkomenlijke financiële moeilijkheden stellen! Het lijkt ons in het algemeen doenlijk hierover tot goede afspraken met de corporaties te komen."(3)

De secretaris van de Federatie (FRWC), Van Gemeren, trachtte in de onderhandelingen over deze afspraken te voorkomen, dat de corporaties financieel verantwoordelijk gesteld zouden kunnen worden voor onderhoudsuitgaven die de gemeentelijke voorschotten te boven zouden gaan.(4)

### Eerste verdelingsvoorstel

De secretarieafdeling RoSV deed medio 1976 een voorstel voor een verdeling van de aangekochte stadsvernieuwingspanden over enige corporaties en de Gemeentelijke Woningstichting (GWS). Men had zich daarbij laten leiden door de aantallen woningwetwoningen die de beheerders al in de stadsvernieuwingsgebieden bezaten.(5)

Drie andere corporaties die wel de bereidheid hadden uitgesproken om bij de stadsvernieuwing te worden betrokken waren in verband met het ontbreken van eigen bezit in die gebieden buiten deze koppeling van beheerders aan wijken gehouden.

In het hierop volgende raadsvoorstel waren twee van deze corporaties wel in de verdeling opgenomen. Belangrijk was de afweging van de criteria voor de verdeling. B&W vroegen namelijk in het voorstel aan de gemeenteraad gemachtigd te worden om:

"(...) in overleg te treden met de wijkorganen van de rehabilitatiegebieden, waarbij aan deze gevraagd zal worden een voorkeur uit te spreken voor een van de woningbouwcorporaties. Hieraan zal zoveel mogelijk worden voldaan, tenzij de keuze van de wijkorganen leidt tot een onevenredige werkverdeling tussen de corporaties (overigens is in een aantal

wijken blijkbaar reeds een keuze gemaakt: Crooswijk - Patrimonium, Oude Noorden - De Combinatie, Feijenoord - De Maatschappij voor Volkswoningen)."(6)

Op deze passage reageerde het Wijkorgaan Crooswijk nogal ontstemd:

"Ofschoon deze zinsneden moeilijk met elkaar te rijmen zijn, vragen wij ons bovendien af waar u de informatie vandaan haalt dat wij reeds voor Patrimonium gekozen hebben. De kwestie van de wijkgebonden corporaties doet een geheel nieuwe situatie ontstaan. Bovendien maakt de koppeling tussen nieuwbouw en beheer oudbouw nadere overweging noodzakelijk. Tenslotte is Patrimonium met heel Rubroek-West (een woningwetcomplex in een gesaneerd gebied/aut.) eerder een niet helemaal in dank aanvaarde erfenis dan een bewuste keuze."(7)

Het wijkorgaan verweet de gemeente dat zij door het opleggen van keuzen een goede afweging over de gewenste verhoudingen in het beheer in de stadsvernieuwingsgebieden bemoeilijkte bij de bewonersorganisaties. In haar haast zou de gemeente afbreuk doen aan de positie van de diverse bewonersorganisaties in de onderhandelingen met de beheerders.

### 6.2. TWIJFELS AAN CAPACITEIT EN LOYALITEIT VAN CORPORATIES

Intussen werd gewerkt aan een beheersovereenkomst waarvan een concept tot een alarmerend rapport van de directeur Financiën leidde. Wethouder Van der Ploeg schreef in oktober 1976 hierover aan zijn secretarieafdeling:

"Het ware naar mijn mening goed geweest, indien voor de behandeling in de Raad van april 1976, of voor de behandeling in de Raad van juni 1976, de directeur Financiën was uitgenodigd kritische kanttekeningen te maken. Dat had ook de bespreking met de FRWC en later die met de zes corporaties - bereid tot aanhaking van een wijkgebonden corporatie - realistischer gemaakt."(8)

Ten einde de risico's van beheer door woningcorporaties te ontlopen stelde de directeur Financiën in zijn rapport voor alle aangekochte woningen in beheer te geven van een te vernieuwen en uit te breiden Gemeentelijke Woningstichting of een op te richten gemeentelijke woningdienst (later: woningbedrijf).(9) Eind mei 1976 had een lagere ambtenaar van Financiën in een overleg tussen de secretarieafdelingen aangedrongen op beheer door de GWS.(10) Dit voorstel zou een definitief afstel van een beheersoverdracht aan de corporaties betekenen. In een reactie op het rapport van Financiën en op een compromisvoorstel van het hoofd RoSV schreef Van der Ploeg:

"Blijft echter de belangrijke vraag, of de zes corporaties en de Gemeentelijke Woningstichting in staat zullen zijn het beheer over te nemen op zulk een wijze, dat van een relatieve verbetering kan worden gesproken. Voor de Gemeentelijke Woningstichting en enkele corporaties lijkt mij dat wel aannemelijk. Voor een aantal andere corporaties deel ik de twijfel van de directeur Financiën. Dit zou er toe kunnen leiden dat in minder omvangrijke mate in beheer wordt overgedragen aan hen ten aanzien van wie - al dan niet gerechtvaardigde - twijfel bestaat. Bij gebleken resultaten zou dan tot een meer omvangrijke beheersoverdracht kunnen worden besloten."

De twijfels over de capaciteiten van enkele corporaties was de aanleiding tot

het opnemen van een herverkavelingsclausule in de overigens later niet geformaliseerde beheersovereenkomst. De gemeente behield zich hiermee het recht voor om de verdeling van het aangekochte bezit over de corporaties en het gemeentelijke woningbedrijf te wijzigen in de toekomst. De beheersoverdracht en daarmee de verdeling van de beheerders over de stadsvernieuwingswijken kregen daarmee het tijdelijke, onvoldragen karakter van een proef.

De reeds vermelde oppositie binnen de collegepartij, de PvdA, tegen de inschakeling van woningcorporaties in de stadsvernieuwing werd sterk aangewakkerd door het rapport van de directeur Financiën, blijkens de volgende passage:

"Voor zover bij de gemeente bekend is er nog niets dat er op duidt dat de woningcorporaties personele en organisatorische maatregelen treffen als voorbereiding op de enorme toevloed aan woningen. Dit zou kunnen betekenen, dat er een verslechtering i.p.v. de beoogde verbetering van het beheer optreedt. (...) Dit alles overziend is de conclusie gerechtvaardigd, dat er van overdracht nog geen enkele sprake kan en mag zijn. De argumenten (pro/aut.) zijn in wezen vervallen, de vraagtekens zijn groter geworden en toegenomen. De gedachte komt dan ook op of het niet juist zou zijn om terug te keren op een oude idee, namelijk het opzetten van een gemeentelijke woningdienst."(12)

De gedachte van een voortgezet gemeentelijk beheer sloeg niet aan bij wethouder Van der Ploeg:

"Te bewijzen is vooralsnog, dat een vernieuwde of uitgebreide Gemeentelijke Woningstichting (resp. een gemeentelijke woningdienst) wel is opgewassen tegen de inderdaad overrompelende organisatorische en financiële problematiek van het oude woningbezit."(13)

Het verschil van mening over deze kwestie liep zo hoog op dat het hoofd RoSV in een compromisvoorstel opmerkte:

"Ik moet u eerlijk zeggen, dat wij bij de afdeling niet meer begrijpen, waarom deze zaak zo hard, ook in politieke zin, moet worden gespeeld. Waarom is het alleen de ene oplossing of de andere, terwijl beide bezwaren hebben?"(14)

Toen Van der Ploeg naderhand terugblikte (februari 1979) zei hij op dit moment tot een compromis geforceerd te zijn.(15)

#### Overdracht deels van de baan

Eind september 1976 werd in een gezamenlijke besloten vergadering van de raadscommissies Financiën en Stadsvernieuwing ten aanzien van de overdracht het volgende bepaald:

"Er komt een gemeentelijk woningbedrijf. Hiertoe vindt een integratie plaats van de Gemeentelijke Woningstichting en Rentegevende Eigendommen. Aan dit bedrijf worden overgedragen de aangekochte woningen en bedrijfsruimten (met uitzondering van de woningen en bedrijfsruimten die aan de corporaties worden overgedragen), alsmede de thans in beheer van de Gemeentelijke Woningstichting zijnde woningen."

Het accent is hierdoor anders komen te liggen bij de verdeling. Pas in het geval dat de twijfels aan de capaciteiten van de corporaties weggenomen zouden zijn, zouden enige corporaties voor een in verhouding tot eerdere voorstellen beperkte overdracht in aanmerking komen.

"Een aantal woningen zal worden overgedragen aan Patrimonium. Over het preciese aantal zal overleg worden gevoerd met Patrimonium. Hierbij worden de door de gemeente geformuleerde voorwaarden gesteld. Er zal nader overleg worden gevoerd met de andere woningbouwcorporaties om te bezien in hoeverre deze corporaties aan de voorwaarden die de gemeente aan de overdracht stelt, kunnen voldoen. De maximum-termijn hiervoor is zes maanden."

Er was een uitzondering gemaakt voor Patrimoniums Woningstichting. De gemeenteraad bleek in de vergadering van 11 november 1976 de overdracht aan Patrimonium niet langer in het ongewisse te laten. Zij zegde deze corporatie 3.000 à 6.000 woningen toe middels de 'Motie Van der Heijden', waarvan de latere PvdA-wethouder Vermeulen overigens een mede-indiener was. De reden van de uitzonderingspositie van deze corporatie was terug te voeren op het personeelsoverschot dat ontstaan was na een liquidatie van een aan deze corporatie gelieerde besloten vennootschap voor de projectontwikkeling van koopwoningen. De minister had op aandringen van het Rotterdamse gemeentebestuur een decreet voor deze liquidatie gegeven.(16)

Alhoewel een dergelijke voorgeschiedenis tot voorzichtigheid van gemeentewege zou hebben moeten nopen, werd deze corporatie niet onderworpen aan een inventariserende administratieve controle die de gemeente door het Bureau Stadsvernieuwing (RoSV) en een extern accountantsbureau liet uitvoeren. De positieve houding van Patrimonium ten aanzien van democratisering en samenwerking met de projectgroepen zal wellicht meegespeeld hebben bij deze voorkeursbehandeling.

Waarschijnlijk lijkt het motief van de gemeente Rotterdam om het personeel van de BV na de liquidatie van de straat te houden. Met de cijfers over het aantal corporatiefunctionarissen per woning wees de directeur Financiën sterk in deze richting.(17)

#### Loyaliteit corporaties bij beheersing onderhoudsuitgaven gemeente

De twijfels bij de gemeente aan het beheer door de corporaties uitten zich niet alleen in een kwantitatieve beperking van de overdracht maar ook in de voorwaarden voor de overdracht. Zoals gezegd kreeg de beheersbaarheid van de onderhoudsuitgaven de meeste aandacht na de periode van gemeentelijke herbezinning. Het stellen van budgetten en de bewaking ervan werden als instrumenten voor die beheersbaarheid aangedragen:

"De gemeente dient greep te houden op de bij het beheer te besteden geldmiddelen. Voor het reageren op klachten van de bewoners wordt jaarlijks een bepaald bedrag beschikbaar gesteld. (...) Met betrekking tot het beheer en de exploitatie van de woningen en de overige ruimten is de corporatie gehouden te allen tijde inzage van boeken en bescheiden toe te staan en gegevens te verstrekken aan met het toezicht en de controle belaste ambtenaren van de gemeente."(18)

In gesprekken met het Bureau Stadsvernieuwing van de gemeente gaven de corporaties te kennen, net als FRWC-secretaris en Patrimonium-directeur Van Gemeren, de onderhoudsbudgetten onvoldoende te vinden. Een van de corporaties, de Maatschappij voor Volkswoningen, dreigde af te haken in verband met de herverkavelingsclausule in de concept-beheersovereenkomst. Uit de beoordeling van de betrokken ambtenaar sprak wantrouwen in de corporaties:

"Werkelijke motivatie voor deze stap van de Mij. moet naar mijn mening echter gezocht worden in een van de volgende twee punten:

- de Mij. wil de vrije hand hebben in het beheer en eist concessies van de kant van de gemeente; indien dit de reden is zal de Mij. zeker trachten bij de wijken ondersteuning te vinden voor haar standpunt, waarbij de 'zwarte piet' aan de gemeente doorgegeven wordt. Naar mijn mening moet hieraan niet worden toegegeven, aangezien een zekere budgetbewaking toch noodzakelijk is
- een andere mogelijkheid is dat de Mij. helemaal niet meer wil overnemen, omdat nu blijkt dat men de situatie in het begin heeft overschat. Door te wijzen naar de gemeente houdt men de eer aan zich zelf."(19)

Ook de directeur Financiën sprak in een reactie op de concept-beheersovereenkomst zijn twijfels uit over de budgettering:

"De financieel-administratieve aspecten en normen voor vergoedingen zijn naar mijn mening nog onvoldoende uitgewerkt en behoeven aanvulling, zonodig in overleg met Moret & Limperg (het betrokken accountantsbureau/aut.). (...) Onvolledige en onzorgvuldig geformuleerde overeenkomsten hebben onze gemeente nadelen genoeg bezorgd."(20)

### 6.3. BEHEERSING ONDERHOUDSUITGAVEN NIET BEREIKT DOEL

De concept-beheersovereenkomst is een concept gebleven, terwijl medio 1978 ongeveer 12.000 woningen overgedragen zijn aan de betrokken corporaties.(21) In 1980 zeiden B&W over dit opmerkelijke gegeven:

"De beheersoverdracht is formeel nooit volledig afgerond met de ondertekening van een beheersovereenkomst. Er bestaat wel een concept-beheersovereenkomst, waaraan alle partijen zich in grote lijnen houden. Blijkbaar komen de doelstellingen van de partijen zo ver met elkaar overeen en zijn de belangen zo weinig conflicterend, dat een waterdichte juridische regeling niet helemaal nodig is.

Een andere reden, waarom de zaak nooit formeel is afgerond, kan zijn dat de overdracht een voorlopige oplossing is, ten einde van het overbelaste voormalige Rentegevende Eigendommen uit de wereld te helpen."(22)

Gebrek aan inzicht in de onderhoudsuitgaven van de corporaties bracht het gemeentebestuur toen tot een rooskleurige voorstelling van zaken. Anders werd het toen de met de budgetbewaking belaste directeur van het opgerichte Gemeentelijk Woningbedrijf aan de wethouder gemeld had dat de financieel-administratieve verslagen van de corporaties achterwege bleven.(23) Er werd alarm geslagen, en uiteindelijk bleek de zaak met harde onderhandelingen beslecht te moeten worden.

Over wat precies afgesproken is ten aanzien van de vergoeding van de onderhoudsuitgaven verschillen de opvattingen van de gemeente en de betrokken corporaties. De corporaties kwamen in 1984 met claims voor de periode 1980-1982 die f 29 miljoen bedroegen, boven de door de gemeente verstrekte voorschotten à 1,5 keer de onderhoudsnorm voor vooroorlogse woningwoningen.(24) De gemeente had verder een afrekening naar redelijkheid toegezegd. In de onderhandelingen drong de gemeente de claims terug tot f 16 miljoen.

Daarbij stelden Patrimoniums Woningstichting en de Maatschappij voor Volkswoningen zich op het standpunt, dat de gemeente met hen een afwijkende afspraak gemaakt had voor een deel van het overgedragen bezit.(25) In een brief van wethouder Van der Ploeg aan de toenmalige wethouder van Financiën en Kunstzaken, Vermeulen, van 7 februari 1979 bleek in elk geval sprake van zo'n afwijkende financiële regeling.

Hoewel de gemeente bij het eerdere overleg over de overdracht de aandacht voor de beheersing van de onderhoudsuitgaven liet prevaleren boven de democratiseringseisen die aan de corporaties gesteld waren, bleek de gemeente naderhand ook dat doel niet te kunnen bereiken.

### 6.4. DOEL VAN GEOGRAFISCH OPTIMALE VERDELING

Direct na de periode van herbezinning werden nog eens uitspraken gedaan over de bij de overdracht te hanteren criteria:

"Deze overdracht van het beheer kan niet los worden gezien van de geografische spreiding van het aangekochte bezit. Voor zoveel mogelijk zal daarbij met name voor wat betreft het onderhoud aansluiting moeten worden gezocht bij de districtsgewijze opzet zoals de Gemeentelijke Woningstichting reeds kent. Dit heeft uiteraard consequenties voor een eventuele overdracht in beheer bij woningbouwcorporaties. Het betekent naar ons oordeel namelijk dat terzake van het onverbeterde bezit slechts contingenten kunnen worden overgedragen, waarvoor oprichting van een afzonderlijke onderhoudspost noodzakelijk is. Ook achten wij het niet voor de hand liggend in een rehabilitatiewijk meer dan een corporatie te laten opereren. Met name zou dan de aanpak van het onderhoud binnen een wijk kunnen verschillen hetgeen wij in ieder opzicht ongewenst achten. Overigens merken wij op dat hetzelfde geldt voor de wijken onderling; een eenduidig beheer van het bezit vinden wij van groot belang."(26)

Enerzijds werd in het eerder geformuleerde criterium van geografisch aangesloten werkgebieden een argument gezocht voor een overdracht aan minder corporaties; anderzijds is tussen de regels door de vrees van de gemeente te lezen dat de wijkorganen door het tegen elkaar uitspelen van de corporaties de beheersing van de onderhoudsuitgaven zouden kunnen ondermijnen. In deze optiek hielden wijkgebondenheid van de beheerders en de invloed van de wijkorganen op die beheerders dus ongewenste risico's in.

#### Commentaar op motieven achter geografische doelstelling

Opgemerkt zij dat hier nog gestreefd werd naar niet meer dan een beheerder per wijk. Wanneer de hand gehouden was aan dit criterium, zou de in de jaren tachtig uitgevoerde herverkaveling van het aangekochte bezit niet nodig zijn geweest. In feite werd de verdeling van het aangekochte bezit toen nog eens overgedaan, met alle negatieve effecten en extra lasten van dien.

Bij de pogingen om tot een uniform beleid ten aanzien van de aangekochte woningen te komen zijn twee kanttekeningen te maken. Uit het oogpunt van de markt zijn deze pogingen uitingen van kartel-achtig gedrag: afspraken tussen de aanbieders om concurrentie te voorkomen. Ten tweede past het streven naar eenheid van bestuur niet in de Rotterdamse praktijk van stadsvernieuwing, waar dit streven daarentegen opgeofferd is aan een doorbraak

naar een nieuw beleid (zie hoofdstuk 3).

### Compromis achter de schermen

Op 6 mei 1977 deden het waarnemende hoofd RoSV en de projectmanager voor het gemeentelijke woningbedrijf een voorstel voor de verdeling van het aangekochte bezit, voorzien van een motivatie:

"Een verdeling op basis van deze uitgangspunten (27) is weliswaar in grote lijnen mogelijk, maar bij uitwerking van een concreet voorstel aan de hand hiervan blijkt een tegenstelling te bestaan tussen de uitgangspunten 1 en 4, respectievelijk het minimumaantal van 14.000 woningen dat naar het Gemeentelijk Woningbedrijf dient te gaan en bepaalde wensen van projectgroepen en wijkorganen. Bij de uitwerking van een concreet voorstel tot verdeling van het gemeentelijke woningbezit is dan ook gezocht naar een compromis, dat zoveel als mogelijk is, beantwoordt aan de eerder genoemde uitgangspunten."

Dat het minimum van 14.000 woningen voor het gemeentelijke woningbedrijf bovendien een obstakel vormde voor een geografisch optimale verdeling, wilden de opstellers niet onderkennen. De 14.000-eis was een uitkomst van een conflict tussen voor- en tegenstanders van gemeentelijk woningbeheer binnen de gemeente (zie hoofdstuk 5 en 7); een verder onbespreekbaar compromis in een explosieve situatie. Compromis is in die zin een verullend woord, omdat belangrijke partijen als de bewonersorganisaties en projectgroepen niet in de onderhandelingen betrokken zijn.

De uitwerking van het 'compromis' (beperkte overdracht aan corporaties) is op zich weer een kwestie van een compromis geworden, zij het met het verschil dat het niet tussen partijen maar tussen de uitgangspunten van de diverse partijen tot stand gebracht werd. Zo kan men misschien wel spreken van een compromis op het gemeentelijke niveau; partijen in de wijken zijn bij de totstandkoming van dit voorstel niet rechtstreeks betrokken geweest. Wensen van bewonersorganisaties en projectgroepen stadsvernieuwing werden opgeofferd in een schuifspel achter de schermen.

### Knelpunten bij verdeling

De schrijvers van het voorstel gaven aan waar de uitgangspunten niet met elkaar te verenigen waren:

"De problematiek met betrekking tot de verdeling in de wijken Cool, Feijenoord/Noordereiland, Oude Noorden en Oude Westen bleek echter moeilijker tot een oplossing te brengen.

a Oude Noorden:

Hierbij zijn drie beherende instanties betrokken:

- De Combinatie in verband met nieuwbouwprojecten Rottekwartier en Rottebocht
- Patrimonium in verband met uitvoering van de in de raad aangenomen motie (Van der Heijden)
- het Woningbedrijf in verband met het gestelde minimum aantal van 14.000 woningen.

Met alle betrokkenen is inmiddels uitvoerig overleg gepleegd. Op basis hiervan lijkt een compromis waarbij het woningbedrijf in het noordelijke

gedeelte zal gaan opereren en de beide corporaties in het zuidelijke deel haalbaar.

- b De tegenstelling tussen de uitgangspunten 1 en 4 komt wel het duidelijkst tot uitdrukking in de wijken Cool, Feijenoord/Noordereiland en Oude Westen; het betreft hier een eventuele overdracht aan de Mij. voor Volkswoningen, van in totaal ruim 6.200 woningen."

Er werden vier alternatieven aangedragen, waarvan een met voorkeur. Een alternatief ontbrak nadrukkelijk voor knelpunt b: een volledige overdracht aan de Maatschappij voor Volkswoningen, hetgeen zowel aan de wensen uit de wijken als het gemeentelijke criterium van een geografisch geconcentreerde overdracht tegemoet zou komen. Dit alternatief was achter de schermen echter afgefallen. Het Bureau Stadsvernieuwing van de secretarie-afdeling RoSV had zo iets afgeraden op 2 maart 1977 vanwege de weigering van van de Mij. voor Volkswoningen om bestuurssecties op te richten, de kwaliteit en de kwantiteit van het werkapparaat en de niet-geautomatiseerde administratie.

Het compromis op uitgangspunten werd tot niet-amendeerbaar verklaard door de opstellers van het voorstel:

"Het lijkt ons weinig zinvol verdere verdelingsalternatieven te presenteren van deze ruim 9.000 woningen (voor de corporaties/aut.), temeer omdat de bovengenoemde verdeling een redelijk compromis mag worden geacht met betrekking tot de inmiddels ontstane samenwerkingsverbanden tussen bewonersorganisaties en wijkgebonden instanties."

### Cool buiten de boot van Mij. voor Volkswoningen

In het raadsvoorstel voor de verdeling van het aangekochte bezit van 10 juni 1977 was niet het voorkeuralternatief gekozen. De verklaring voor deze wijziging was een brief (28) van de Mij. voor Volkswoningen, waarin deze corporatie aangaf het niet eens te zijn met het concept-voorstel met betrekking tot de wijken het Oude Westen, Feijenoord/Noordereiland en Cool.

Omdat de Mij. besefte dat de 14.000 woningen voor het gemeentelijke woningbedrijf onbespreekbaar waren, stelde zij voor dat de gemeente de toewijzing van Cool nader zou kunnen overwegen; dat wil zeggen, dat de corporatie koos voor de eerste twee wijken en Cool overliet aan het GWR. Anders dan wat in deze periode gebruikelijk was, had de corporatie geen afschriften van deze brief naar de wijkorganen gestuurd.

De wijk Cool kreeg een andere beheerder toegewezen dan door de projectgroep en het wijkorgaan aldaar gewenst was: het gemeentelijke woningbedrijf in plaats van de Mij. voor Volkswoningen. Volgens de secretarie-afdeling RoSV was het niet mogelijk een compromis te vinden dat hieraan voedeed.(29) In het raadsstuk werd de afwijking van deze wens door B&W niet toegelicht. In de raadsbehandeling op 23 juni 1977 wilde de VVD'er Baggerman een motie met betrekking tot Cool indienen, maar wethouder Van der Ploeg weerhield hem hiervan met de belofte via de directie van het GWR extra zorg aan Cool te zullen besteden.(30) Het idee van extra zorg staat overigens op gespannen voet met een eerder uitgesproken streven naar een uniform beheer van het aangekochte bezit.

De corporaties hadden in tegenstelling tot de bewonersorganisaties (zie 6.5) wel de mogelijkheid om invloed op de verdeling van de aangekochte woningen uit te oefenen, zij het in de vorm van 'slikken of stikken' op het allerlaatste moment.



### Uiteindelijke verdeling

Het raadsvoorstel van B&W kende de volgende verdeling van het aangekochte bezit in de diverse stadsvernieuwingsgebieden over het gemeentelijke woningbedrijf en de betrokken corporaties:

tabel 5.1: Verdeling van het aantal aangekochte woningen over het GWR en een vijftal corporaties per wijk of buurt

	GWR:	CORPORATIES:	
1 Afrikaanderwijk	2.481		-
2 Charlois	-	Onze Woongemeenschap	591
3 Cool	856		-
4 Crooswijk Noord	665		-
Crooswijk Zuid	-	Patrimoniums Woningst.	2.666
5 Delfshaven	-	Onze Woning	744
6 Feijenoord-Noordereiland			
binnen renov. complexen	-	Mij. v. Volkswoningen	1.100
buiten renov. complexen	1.355		-
7 Katendrecht	-	Onze Woongemeenschap	442
8 Kralingen	2.598		-
9 Oude Noorden			
- buurten Soetendaal			
Noord en Zuid, 't Gat	2.408		-
- buurten Bergstraat-			
kwartier, Pijnackerplein			
e.o., Snellemansbuurt,			
Vinkenbuurt	-	Patrimoniums Woningst.	1.283
- buurten Erasmus-			
kwartier, Rottebocht	-	De Combinatie	1.188
10 Oude Westen			
binnen renov. complexen	-	Mij. v. Volkswoningen	1.200
buiten renov. complexen	1.705		-
11 Vreewijk	146		-
12 Buiten SV-gebieden	1.223		-

In de wijken Feijenoord/Noordereiland, het Oude Westen en het Oude Noorden werd een verdeling van het aangekochte bezit gecreëerd die noch aan de wensen van de projectgroepen en wijkorganen, noch aan het uitgangspunt van werkbare contingenten voldeed (2.500 à 3.000 voor een onderhoudspost in de wijk volgens de toenmalige inzichten).

### Doel geografisch optimale verdeling ook niet gehaald

De directeur Financiën gaf op 16 juni 1977 wederom commentaar, op het toen verschenen voorstel voor de verdeling van het aangekochte bezit over het gemeentelijke woningbedrijf en enige corporaties. Hij plaatste naar aanleiding van een door zijn voorkeur voor gemeentelijk woningbeheer vertekende volgorde van randvoorwaarden en uitgangspunten kanttekeningen bij

het voorstel voor de verdeling van de aangekochte woningen over de beheerders:

- " het Gemeentelijk Woningbedrijf krijgt ca 12.200 woningen in de stadsvernieuwingswijken en 1.223 woningen (verspreid bezit) hetgeen iets beneden het minimum aantal van 14.000 ligt
- Charlois (voorstel: Onze Woongemeenschap). De Woningstichting (GWS/aut.) beheert in deze wijk reeds ca 800 woningen en heeft hier een onderbezette onderhoudspost. Indeling bij het Woningbedrijf zou mij logischer hebben geleken. Alternatief is wellicht het bestaande woningbezit van de Woningstichting in Charlois (incl. Wielewaal) ook over te dragen
- Crooswijk (voorstel: Woningbedrijf en Patrimonium). Tezamen met het huidige bezit van de Woningstichting is het aantal woningen onvoldoende om een volledige onderhoudspost op te zetten door het Woningbedrijf
- Feijenoord en Oude Westen (voorstel deels Woningbedrijf plus Cool, deels Maatschappij voor Volkswoningen). De opsplitsing van deze wijken, welke overigens nog zal worden gewijzigd in een meer geografische splitsing binnen deze wijk, leidt tot een te gering aantal woningen om volledige onderhoudsposten op te zetten. Het is bovendien een weinig efficiënte oplossing, omdat beide wijken op zich voldoende omvang hebben voor een onderhoudspost
- Delfshaven is te klein voor overdracht aan Onze Woning, welke geen bezit heeft in de omgeving. In dit geval ligt de indeling bij het Woningbedrijf of De Combinatie, die een onderhoudspost in de omgeving hebben, voor de hand
- Katendrecht (voorstel: Onze Woongemeenschap). In verband met de te geringe omvang van bezit, het prostitutieprobleem en de ligging (bij de Afrikaanderwijk), zou indeling bij het Woningbedrijf een logische oplossing zijn
- Oude Noorden: Gezien de omvang van dit gebied is splitsing in principe verdedigbaar. Ook indien rekening wordt gehouden met aangrenzend bezit en nieuwbouw lijken drie corporaties in deze wijk echter te overdadig
- Verspreid Bezit (voorstel: Woningbedrijf). In een aantal gevallen sluit dit bezit aan bij bepaalde corporaties. Ten aanzien van het bezit aan de Kerkedijk heb ik reeds geadviseerd te onderzoeken of 'IJsselmonde' bereid is deze woningen over te nemen.

In een aantal gevallen heeft het tijdelijke opdrachtgeverschap van een corporatie en de wens van de projectgroepen en wijkorganen de verdeling beïnvloed. Dit heeft uit beheerstechnisch oogpunt in een vijftal gevallen tot een weinig fraaie oplossing geleid."

We kunnen in dit commentaar een erkenning lezen van de ondoelmatigheid in de verdeling van het beheer van het aangekochte bezit. Bewonersorganisaties krijgen hiervan de schuld, hoewel zij veel minder aan de totstandkoming van deze verdeling hebben bijgedragen dan deze top-ambtenaar zelf en diens secretariaat. In tegenstelling tot een eerder commentaar van directeur Financiën zagen B&W overigens in dit commentaar geen reden voor bijstelling van het besluit inzake de overdracht.

## 6.5. VERGEEFSE PROTESTEN BEWONERSORGANISATIES

De betrokkenen in de stadsvernieuwingswijken hadden al enkele maanden eerder geruchten vernomen over het verdelingsvoorstel. Vermoedend dat aan hun wensen niet tegemoetgekomen zou worden vroegen bewonersorganisaties in het Oude Noorden en Cool, en de overkoepelende bewonersorganisatie, het OSOW, verklaringen van het gemeentebestuur.

Het Wijkorgaan Het Oude Noorden wist zich gesteund door de twee gekandidateerde corporaties, Patrimonium en De Combinatie. Ondanks deze steun is de pressie van het Wijkorgaan niet succesvol geweest.<sup>(31)</sup> Het wijkorgaan in Cool miste zoals vermeld juist de steun van de door haar gewenste beheerder, de Mij. voor Volkswoningen. Ook deze bewonersorganisatie zag geen kans om de besluitvorming te beïnvloeden.<sup>(32)</sup> Evenmin deed het gemeentebestuur uit de doeken waarom ze in het geval van Cool afgeweken was van de wens van het wijkorgaan en de projectgroep. De keuze van de Mij. voor Volkswoningen voor twee andere wijken werd niet openbaar gemaakt.

Ook het OSOW, de stedelijke overkoepeling van de bewonersorganisaties, kreeg nul op request. De afwijzende reactie van het gemeentebestuur op de vragen van het OSOW was illustratief voor het geringe gewicht dat de wensen van de bewonersorganisaties hadden gekregen in de besluitvorming:

"Het nu opgestelde compromis-voorstel komt voor het overgrote deel overeen met de wensen van wijkorganen en projectgroepen ten aanzien van de beherende instanties; gelet op het feit dat in de afgelopen periode de voor- en nadelen van verschillende verdelingsalternatieven reeds uitgebreid aan de orde zijn gekomen bij de besluitvorming, lijkt het niet zinvol in deze fase de bewonerswensen nogmaals in de besluitvorming te betrekken."<sup>(33)</sup>

Over het voorstel viel dus niet te onderhandelen. De bewonersorganisaties hadden dus geen deel in het compromis. Ook het OSOW bereikte geen andere verdeling van het aangekochte bezit over de beheerders voor de stadsvernieuwingswijken. Opvallend was het dat het OSOW niet uitdrukkelijk om een andere verdeling heeft gevraagd. Waarschijnlijk beseftte men dat wanneer men de wensen uit bijvoorbeeld Cool ondersteund had, dit in andere wijken weer tot een daar minder gewenste verdeling geleid zou hebben.

Het gemeentebestuur had onder deze omstandigheden de mogelijkheid bewonersorganisaties en corporaties onderling, respectievelijk tegen elkaar, uit te spelen. Dat men het overleg met projectcoördinatoren opvoerde als bewijs van betrokkenheid van de wijken gaf ook blijk van een verdeel-en-heers taktiek. De projectcoördinator van Feijenoord-Noordereiland voelde zich genoodzaakt te reageren op deze voorstelling van zaken in een brief op 16 juli 1977:

"Incidenteel zijn projectcoördinatoren betrokken geweest bij de onderhandelingen tussen gemeentelijk woningbedrijf en de woningbouwverenigingen: de projectgroep als zodanig is echter niet betrokken geweest bij de voorstellen tot oprichting van de gemeentelijke woningdienst (-bedrijf/aut.) als beter alternatief voor Rentegevende Eigendommen (RE). Voortdurend is onduidelijk geweest hoe nu het RE-bezit kan worden verdeeld, welke criteria daarbij werden gehanteerd, terwijl nu voor de raadsbehandeling van het voorstel (23 juni 1977) de wijken pas geïnformeerd worden."

Deze projectgroepambtenaar distantieerde zich hiermee openlijk van het

beleid van het gemeentebestuur. De kwestie van de dubbele loyaliteit is hier in het spel: weerbarstige gehoorzaamheid jegens diens superieur en uitgesproken sympathie voor de belangen van de bewonersorganisaties in de projectgroepen.

## 6.6. TOT SLOT

Het compromis dat de herbezinning van de gemeente op de overdracht besloot - oprichting gemeentelijk woningbedrijf en beperking van de overdracht van aangekochte woningen aan corporaties - leidde in de uitwerking tot een verdeling die op de door de directeur Financiën aangegeven plaatsen niet voldeed aan de eis van een doelmatige verdeling van het aangekochte bezit. De noodzaak tot een snelle beslissing vanwege de problemen van het RE-beheer, de druk vanuit de wijken op een bevestiging van hun keuzes voor corporaties en vooral de tegendruk vanuit de gemeenteraad en de secretarie-afdeling Financiën die gemeentelijk woningbeheer prefereerden, dit alles vormde de voedingsbodem van een verdeling die een onvoldragen karakter had.

De verdeling met al zijn zwakke kanten symboliseerde de patstelling binnen het gemeentebestuur. Dat de verdeling ondanks de van diverse zijden aangewezen manco's toch doorgevoerd werd, kan volgens mij toegeschreven worden aan het voorbehoud van een herverkaveling. Dit voorbehoud hield in dat verdeling van het aangekochte bezit opnieuw door de molen zou kunnen gaan. Bezien zou dan kunnen worden of men door de ervaringen met de beheerders zou kunnen komen tot een andere verdeling van de aangekochte woningen over de beheerders.

De wensen van de bewonersorganisaties ten aanzien van beheerders voor het aangekochte bezit in hun wijken zijn niet opgeofferd aan het criterium van een doelmatig beheer. Daarvoor was het verdelingsvoorstel te veel gehavend in de strijd tussen de voorstanders van gemeentelijk woningbeheer (een vleugel van de PvdA en Financiën) en voorstanders van beheer door woningcorporaties (waaronder met name de PvdA-wethouder Van der Ploeg). De doelmatigheid van de verdeling was namelijk ver te zoeken, vooral ook wegens het voorbehoud van een herverdeling op termijn, de zogenaamde herverkaveling.

Die herverdeling werd in de jaren tachtig ook daadwerkelijk uitgevoerd met alle kosten voor gemeente en corporaties en overlast voor bewoners van dien. De geschiedenis herhaalde zich bovendien: de doelmatigheid hoog in het vaandel en de bewonersorganisaties buiten het spel der compromissen (zie hoofdstuk 9).

Al met al kan men het argument, dat omwille van de doelmatigheid bewoners(organisaties) niet bij de besluitvorming kunnen en mogen worden betrokken, als ondeugdelijk van de hand wijzen. Het is onvermijdelijk dat de besluitvorming in een spel van interacties tussen diverse actoren, als geheel beschouwd, weinig rationeel oogt en de resultaten ondoelmatig lijken. Om hier de partij die niet heeft mogen meespelen de schuld van te geven, is verre van opportuun.

## OPRICHTING GEMEENTELIJK WONINGBEDRIJF: HALF WERK

In het najaar van 1976 had het Rotterdamse gemeentebestuur besloten om een gemeentelijk woningbedrijf op te richten middels een fusie van de afdeling Rentegevende Eigendommen (RE) en de Gemeentelijke Woningstichting (GWS). Zoals we in het voorgaande hoofdstuk gezien hebben, was de gemeente vooral beducht voor een onbeheersbaarheid van de onderhoudsuitgaven door de eerder voor het beheer benaderde corporaties. De betrokkenen in de stadsvernieuwingswijken - wijkorganen, projectgroepen en de bij de nieuwbouw als opdrachtgever optredende woningcorporaties - waren gekant tegen die beslissing en vooral tegen de uitwerking daarvan. Afspraken tussen deze partijen werden namelijk doorkruist door het voorstel om tenminste 14.000 van de aangekochte woningen in beheer van het op te richten gemeentelijke woningbedrijf te geven (zie ook hoofdstuk 6).

De wijkorganen noch de projectgroepen stadsvernieuwing stonden te springen om de komst van het gemeentelijke woningbedrijf in de wijken. De bezwaren van deze organisaties tegen het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam in oprichting (GWR i.o.) zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen.

Tegenover deze bezwaren stonden de intenties van het gemeentebestuur ten aanzien van het GWR. In de eerste plaats overheersten procedureel personele aspecten de opbouw van de nieuwe organisatie. Verder dacht men de uitgaven aan de aangekochte woningen op twee manieren te kunnen aanpakken: vermindering van het risico doordat meer woningen in gemeentelijke handen zouden blijven en tegelijkertijd een centrale rol voor het GWR als financieel toezichthouder van de corporaties met gemeentelijk woningen. In de derde plaats was er de eis van wijkgebondenheid, die dateerde uit de tijd dat democratisering van het woningbeheer nog hoog in het vaandel geschreven werd.

Deze eis zouden B&W gemakkelijker door kunnen voeren bij het GWR omdat dit een ondergeschikte tak van dienst was in plaats van een relatief autonome instelling zoals de corporaties. Hoe de oprichting van het GWR in zijn werk ging, wordt hier verder uit de doeken gedaan. Allereerst volgen de bezwaren uit de wijken.

## 7.1. BEZWAREN TEGEN HET GWR IN OPRICHTING

Uit de stadsvernieuwingswijken kwam met brieven een stortvloed van bezwaren tegen het GWR in oprichting binnen bij de secretarieafdeling Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting (RoSV). De bezwaren zijn hieronder samengevat. Een eerste greep uit de bezwaren betreft de negatieve verwachting ten aanzien van het beheer door het GWR.

### Bezwaren uit de wijken op een rij

Een specialisatie van het GWR op het beheer van aangekochte onverbeterde woningen leidt tot ongewenste wisselingen van beheerders, aangezien de woningen na verbetering weer bij een aan andere beheerder zouden worden ondergebracht.<sup>(1)</sup> Bovendien treden er minder afstemmingsproblemen op, wanneer een instelling voor het beheer voor de stadsvernieuwingsingreep, de stadsvernieuwingsingreep zelf en het beheer erna verantwoordelijk is.<sup>(2)</sup>

De corporaties hebben in tegenstelling tot RE en de GWS zelf de intentie uitgesproken de stadsvernieuwing en het stadsvernieuwingsbeheer aan te willen pakken.<sup>(3)</sup> De nieuw op te richten ambtelijke organisatie zal daarentegen wachten tot zij opdrachten krijgt van hogerhand.<sup>(4)</sup> De corporaties hebben zich daarbij bereid getoond met de bewonersorganisaties en de projectgroepen te willen samenwerken door per wijk met hen overeenkomsten te sluiten ten aanzien van het opdrachtgeverschap.<sup>(5)</sup> Van het GWR verwacht men een dergelijke stap niet,<sup>(6)</sup> terwijl ook het gemeentebestuur in dit opzicht onduidelijk is over haar intenties.<sup>(7)</sup>

Slechte ervaringen met RE en de GWS doen bepaalde wijken weinig van het nieuwe GWR verwachten, en dus zijn zij voorstander van beheer door corporaties.<sup>(8)</sup>

Van het GWR wordt een centralistisch optreden verwacht, dat van de 'huisbaas' in de wijk een voor de bewoners minder duidelijk figuur zal maken;<sup>(9)</sup> bij de corporaties voorziet men een kortere afstand tussen bestuur en uitvoerenden,<sup>(10)</sup> terwijl de organisatievoorstellen voor het GWR lange tot vertraging leidende procedures en een geringe slagvaardigheid zullen inhouden.<sup>(11)</sup> Bovendien zal het nog geruime tijd duren voordat het op te richten GWR goed ingewerkt zal zijn.<sup>(12)</sup>

De inschakeling van de corporaties als beheerders van stadsvernieuwingswoningen biedt het voordeel dat het woningwetbezit van deze instellingen buiten de stadsvernieuwingswijken toegankelijk zal worden voor te herhuisvesten wijkbewoners.<sup>(13)</sup>

### Gemeentelijke argumenten ondeugdelijk geacht

Verder werden de argumenten van het gemeentebestuur ten aanzien van de verdeling van de aangekochte panden over het GWR enerzijds en de corporaties anderzijds niet deugdelijk geacht. Hieronder zijn voorbeelden van reacties uit de wijken gegeven.

Een gemeentelijk argument voor de oprichting van het GWR, namelijk dat anders de corporaties een verdubbeling van het aantal te beheren woningen zouden ondergaan, ging niet op voor de corporatie Onze Woongemeenschap.<sup>(14)</sup>

De gemeente creëerde in het Oude Noorden een uit oogpunt van efficiënt woningbeheer te bestrijden situatie. Dit kwam doordat zij de overdracht aan de corporaties afhankelijk gemaakt had van de eis van minimaal 14.000 aangekochte woningen voor het GWR. Om dat aantal te kunnen halen, stelde het gemeentebestuur het GWR daarom als derde beheerder in het Oude Noorden voor. Het argument voor de 14.000 eis - het verband met de formatieplaatsen van het op te richten GWR - vond het Wijkorgaan Het Oude Noorden niet steekhoudend.(15)

In het Oude Westen en Feijenoord-Noordereiland had de gemeente gekozen voor een verdeling van het aangekochte bezit over de Mij. voor Volkswoningen en het GWR, waarbij de eerste de woningen kreeg die op korte termijn verbeterd zouden worden. De Aktiegroep Oude Westen had een dergelijke verdeling zelf ook voorgesteld.(16)

De Projectgroep Feijenoord/Noordereiland was daarentegen van mening dat het onder meer uit het oogpunt van duidelijkheid naar de bewoners toe beter was dat al het bezit in deze wijk naar de Mij. voor Volkswoningen zou gaan.(17)

#### **Achtergrond bezwaren wijken: wisselende macht en afhankelijkheid**

Enige jaren later noemde de overkoepelende bewonersorganisatie als een van de voornaamste nadelen van het GWR: het vallen onder directe politieke verantwoordelijkheid.(18) Of dit in 1977 door de bewonersorganisaties al zo ervaren is, valt niet uit de beschikbare informatie op te maken. De volgende verklaring is te geven voor deze negatieve waardering van de directe politieke verantwoordelijkheid voor het GWR. De directe lijnen tussen het gemeentebestuur en deze beheerder gaven de partijen in de wijken minder kans op invloed. In de lijn van de politieke verantwoordelijkheid was het GWR bovendien aangesteld als kredietbewaarder. Uit dien hoofde was het GWR niet de meest aantrekkelijke coalitiepartner voor bewonersorganisaties die zich inzetten voor hogere onderhoudsuitgaven.

Meer kansen op invloed zag men bij de corporaties die voor deelname aan de stadsvernieuwing en voor de beheersoverdracht afhankelijk waren van de gemeente. De bewonersorganisaties konden hun coalitie met de stadsvernieuwend tak van de gemeente aangrijpen. Zolang de gemeente deze coalitie niet zou willen belasten, zou de gemeente geen woningen aan de corporaties overdragen zonder instemming van haar coalitiepartner, de bewonersorganisaties in de projectgroepen stadsvernieuwing. Onder deze buitengewone omstandigheden konden bewonersorganisaties deelname van de corporaties aan de stadsvernieuwing ruilen voor toezeggingen en afspraken over taken van de corporaties.

In deze opzet slaagden de bewonersorganisaties niet bij het GWR, omdat deze beheerder minder gebrand was op de stadsvernieuwingstaken en -woningen dan de betrokken woningcorporaties, en vooral omdat het gemeentebestuur de beslissing over de deelname van het GWR aan de stadsvernieuwing niet afhankelijk heeft gesteld van de instemming van de bewonersorganisaties of de projectgroepen. Afspraken over het functioneren van het GWR en aanpassingen in het beheer in de stadsvernieuwingswijken zouden alleen met het gemeentebestuur te maken zijn. Het bestuur had het GWR zelf van het begin af aan afwijkingen van het uniform bedoelde beleid ontzegd. Het GWR werd, zoals verderop behandeld wordt, zelfs opgedragen om op dat uniforme beleid toe te zien bij de corporaties.

De rollen van de bewonersorganisaties en de corporaties draaiden als het ware om toen het gemeentebestuur liet blijken de wensen van de bewonersorganisaties ten aanzien van de beheerders voor de stadsvernieuwingswijken te negeren. Op dat moment konden deze bewonersorganisaties niet meer zo'n sterke troef uitspelen tegenover de corporaties. De rollen draaiden om, want de bewonersorganisaties kwamen in een afhankelijke positie ten opzichte van de corporaties. Zij hadden toen ineens de steun van de corporaties nodig om hun wensen te realiseren, dat wil zeggen om te voorkomen dat zij het GWR als beheerder toegewezen kregen. Een corporatie, de Mij. voor Volkswoningen, illustreerde deze nieuwe omstandigheid door af te zeggen voor het beheer in de wijk Cool (zie hoofdstuk 6).

#### **Bezwaren wijken genegeerd**

In de loop van 1977 startten de voorbereidingen voor de oprichting van het gemeentelijke woningbedrijf (GWR). Het GWR stond allerm minst een warm onthaal te wachten in de stadsvernieuwingswijken, gezien de stortvloed van bezwaren. Er stond ook een zware taak te wachten. Een van de twee te fuseren gemeentelijke afdelingen, Rentegevende Eigendommen (RE), was immers niet opgewassen gebleken tegen het beheer van het omvangrijke aangekochte bezit.

Vanuit deze probleemschetsen beziende zou een nieuw en doordacht beleid ten grondslag hebben moeten liggen aan het gemeentelijke woningbeheer in de stadsvernieuwingswijken. Maar, zoals we zullen zien, waren ook bij de uitwerking van de beslissing om het GWR op te richten haastwerk, impasses, lichtvaardigheid en vaagheid troef. Drie lijnen hebben het beleid achter de oprichting van het GWR beheerst:

- procedureel-personele aspecten
- beheersing van de uitgaven aan het aangekochte bezit
- wijkgebondenheid.

Deze drie beleidslijnen zullen hier verder uitgewerkt worden om aan te tonen dat de wijze van oprichting van het GWR geen afdoende antwoord vormde op de zware opgave waar deze instelling voor stond in de stadsvernieuwingswijken. In de wetenschap van de latere reorganisatie van het GWR is daarom te stellen dat de oprichting van het GWR half werk geweest is. De bezwaren van de betrokkenen in de stadsvernieuwingswijken werden genegeerd door het gemeentebestuur, dat op deze manier bijgedragen heeft aan de bevestiging van de vooroordelen tegen het GWR.

#### **7.2. PROCEDUREEL-PERSONELE ASPECTEN**

Aan de beslissing van de raadscommissies Financiën en Stadsvernieuwing & Volkshuisvesting in het najaar van 1976 om het gemeentelijke woningbedrijf op te richten was een volgende motivatie verbonden:

##### **"Snelle realisatie (binnen ca 6 maanden):**

Te denken valt aan een samenvoeging van RE en de gemeentelijke woningstichting, waarbij de onderhoudsdiensten van de gemeentelijke woningstichting aangevuld zouden kunnen worden met onderhoudsmensen van gemeentewerken (voorheen onderhoudsbedrijf voor RE/aut.). Er kan goed gebruik gemaakt worden van het organisatie-model van de woning-

stichting, waarbij er op zeer korte termijn een stappenplan zal moeten worden opgezet om het personeel van RE en van gemeentewerken in dat model te passen. (...)

**Goed management:**

Vooralsnog lijkt de structuur en de personele bezetting van de gemeentelijke woningstichting aangevuld met een afdeling bedrijven, het personeel van RE en enig onderhoudspersoneel van Gemeentewerken een goed management niet in de weg te staan, zodat aan die voorwaarde bij overeenstemming tussen alle betrokkenen voldaan kan zijn."(19)

Ook B&W gaven in november 1976 te kennen dat men bij de oprichting van het GWR zou kunnen volstaan met het overnemen van de organisatiestructuur, management en ervaring van de Gemeentelijke Woningstichting. De oprichting van het GWR zou hoogstens enige aanvullingen en aanpassingen van de bezetting vereisen;(20) voor het functioneren van het GWR dachten B&W niet aan een integraal beleidsplan, maar zeiden:

"Wij willen derhalve voor het personeel een sociaal plan opstellen ter begeleiding en realisering van de door ons voorgestane integratie."

De secretariaat afdeling Algemene, Personeels- en Organisatiezaken (APO) kreeg van B&W de opdracht een plan op te stellen. De afdeling kwam met het 'Plan voor de totstandkoming van een gemeentelijk woningbedrijf'. Dit plan kreeg in december 1976 achtereenvolgens het fiat van B&W en de Rotterdamse gemeenteraad. In dit plan kunnen we het begin van de rode draad door de oprichting van het GWR ontwaren:

"Het 'bemanningsbeleid' zal onder meer gebaseerd worden op gelijke kansen voor zowel het personeel van RE als voor het personeel van de GWS."

De afstemming van de diverse werkzaamheden, ervaringen en competenties werd in handen gegeven van commissie waarin RE en GWS gelijkwaardig vertegenwoordigd waren.(21) Het overbruggen van een kloof tussen personeel van RE en de GWS kreeg een overheersende betekenis bij de oprichting van het GWR. Te verwachten interne problemen kregen meer aandacht dan de problemen die te verwachten waren bij het (externe) functioneren van het GWR in de stadsvernieuwingswijken.

Op 26 januari rapporteerde de projectmanager en latere directeur van het GWR aan B&W over de voortgang. In de lijn van diens opdracht lag in de rapportage de nadruk op procedurele aspecten, zoals streefdata en pandkeuze voor de districtskantoren. Gezien de stadsvernieuwingsachtergrond van de oprichting van het GWR was het opvallend, dat de Werkgroep Instandhouding/Rehabilitatie tegen die tijd nog niet functioneerde. Er zou wel sprake zijn van een oriëntatie op de te verwachten rol van het GWR met betrekking tot stadsvernieuwingsactiviteiten.

Of deze afwachtende houding verband hield met werkzaamheden van de secretariaat afdeling RoSV blijkt niet uit de stukken. In ieder geval kwam deze afdeling op 24 maart 1977 met de notitie 'Beheer gemeentelijk woningbezit; rollen en taken van de betrokken partijen na de beheersoverdracht en de totstandkoming van het Gemeentelijk Woningbedrijf'. Anders dan de titel doet vermoeden is ook hier geen lijn uitgezet voor het externe functioneren van het GWR.

In een rapportage op 6 juli 1977 gaf de projectmanager aan B&W een beeld van de organisatiestructuur en bezetting van het op te richten GWR. De termijn voor de oprichting van zes maanden bleek volgens een latere rapportage niet haalbaar. De datum van oprichting werd 1 januari 1978.

Op 11 november 1977 kwamen B&W met het raadsstuk 'Operationalisering van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam en opheffing van de Gemeentelijke Woningstichting'. Aan dit raadsstuk is een ontwerp-besluit tot de vaststelling van een verordening op het beheer van het GWR gehecht. In deze concept-verordening vinden we een taakomschrijving voor het GWR.

Op de voor gemeentelijke woningbedrijven/-diensten ongebruikelijke taak onder lid 6 - toezicht op de administratie van woningcorporaties - zal ik in de navolgende paragraaf ingaan.

Op beleidsniveau zijn geen inventarisaties en analyses van knelpunten in het beheer van Rentegevende Eigendommen of het functioneren van de Gemeentelijke Woningstichting als opdrachtgever in de stadsvernieuwing verricht. Gezien de bezwaren tegen de oprichting van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam (GWR) die het gemeentebestuur te horen en te lezen kreeg uit de stadsvernieuwingswijken wekt dit verwondering. Procedureel-personele aspecten bij de fusie van de twee eerstgenoemde instellingen tot het GWR hebben daarentegen de meeste aandacht gekregen. Tegenover het personeel lijkt dit misschien correct, maar gezien het mijnenveld waardoor men het GWR ging sturen was deze prioriteit kortzichtig en daardoor juist incorrect tegenover het personeel. Het personeel kreeg door deze kortzichtigheid binnen een periode van vijf jaar met nieuwe reorganisatieperikelen te maken.

Een reden voor de overheersende aandacht voor de procedure van oprichting kan voort zijn gekomen uit een gevoel van opluchting. Er was een besluit genomen en men kon nu eindelijk vooruit. Evenzeer is aannemelijk dat het terugzien op de zwakke punten van het beheer van Rentegevende Eigendommen en het opdrachtgeverschap van de Gemeentelijke Woningstichting achterwege gelaten werd om niet weer eens de tegenstellingen tussen de voor- en tegenstanders van een voortgezet gemeentelijke woningbeheer op te rakelen. Ook de tegenstellingen tussen de twee te fuseren afdelingen zouden zonder evaluatie van het verleden gemakkelijker omzeild kunnen worden.

### 7.3. GWR IN DUBBEL ROL: TOEZICHTHOUDER EN BEHEERDER

Een tweede beleidslijn naar de oprichting van het GWR was gelegen in het voornemen van de gemeente om de uitgaven van de corporaties bij het beheer van de aangekochte woningen te beperken. Zoals artikel 6 van de Verordening op het beheer van het GWR aangaf, werd het GWR belast met het toezicht op de administratie van deze corporaties, waar het de aangekochte woningen betrof. Bij grote gemeenten is het hoogst ongebruikelijk dat zowel beheers- als toezichtstaken aan dezelfde gemeentelijke afdeling of tak van dienst zijn gegeven. Onafhankelijkheid van het toezicht lijkt in het geval van zo'n dubbele taak nauwelijks te waarborgen. Dat men in Rotterdam hiervoor koos was meer het gevolg van een verwarde besluitvorming dan een doelbewuste en weloverwogen keuze. Een terugblik op de totstandkoming van dit besluit illustreert deze verwarring en de negatieve effecten.

De besluitvorming met betrekking tot de dubbele taakstelling van het GWR reikt terug tot het raadsvoorstel 'Wijkgebonden corporaties' van april 1976. B&W stelden toen de instelling van een controle-team vernieuwbouw voor:

"Dit controle-team zal tot taak hebben het analyseren van het stads-

vernieuwingsproces in de ruimste zin, het begeleiden van dit proces en controle op en toetsing van de resultaten van het proces. (...) Het beheer en de exploitatie van het oude woningbestand in de stadsvernieuwingswijken, ten behoeve waarvan wij de gedachten van een wijkgebonden corporaties hebben geformuleerd, maakt zonder meer deel uit van dit proces. De werking van het controle-team zal zich ook uitstrekken tot de te vormen wijkgebonden corporaties."

De aanleiding voor de keuze van B&W lijkt te vinden in de rol die zij aan het controle-team toegedacht hadden: bewaking van het beleid van het gemeentebestuur in de stadsvernieuwingswijken. Overigens verwierf dit controle-team, later ingesteld met de eerst vermelde taak, naderhand landelijke bekendheid als het Q&Q-team.

Wat de toezichttaken in het beheer betrof leverde de directeur Financiën kritiek in een brief van 7 oktober 1976:

- "Voor mij is opvallend (...) de belangrijke rol voor het controle-team vernieuwbouw, dat:
- voor die taak niet is toegerust
  - als een experiment moet worden beschouwd
  - een vage organisatorische plaats heeft
  - niets met beheersaspecten van doen heeft."

Terecht wees de directeur Financiën erop, dat de begeleiding van renovatie (vernieuwbouw) en het toezicht op corporaties niet zonder meer te verenigen zijn.

Na de beschreven periode van herbezinning kwamen de commissies Stadsvernieuwing en Financiën op 28 oktober tot de volgende wijziging van het voorstel voor het toezicht:

"Er komt een centrale toetsende en controlerende instantie gevormd door de dienst Volkshuisvesting en het Controle- en Begeleidingsteam. Deze instantie krijgt de controle op de woningbouwcorporaties en op het gemeentelijke woningbedrijf (wat het beheer van aangekochte woningen betreft/aut.)."

B&W raakten in het raadsvoorstel 'Beheer aangekochte woningen' van 5 november de draad kwijt. De conclusie van de commissievergadering werd ongewijzigd overgenomen. Daarbij wezen zij op de noodzaak tot het instellen van een sterk gemeentelijk orgaan voor administratieve en financiële controle van de beheerders van de aangekochte woningen: "de opbouw van een centraal beheersapparaat op de langere termijn." Voor de Gemeentelijke Woningstichting (GWS) zou een taak in deze weggelegd zijn met de overweging:

"Elke andere variant betekent een volledige reorganisatie hetgeen enkele jaren zal vergen."

Op de lange termijn zou de integratie van de GWS en Rentegevende Eigendommen (RE) uitkomst bieden.

De voor het corporatietoezicht meest geëigende instelling, de dienst Volkshuisvesting, toonde weinig belangstelling voor deze taak. In een brief van 6 december gaf de directeur hiervan te kennen, dat de dienst het toezicht op de corporaties (woningwetwoningen!) van plan was te minimaliseren, in verband met de invoering van het BTIV. De toetsende en controlerende rol bij het beheer van de aangekochte woningen wees hij niet af. Meer prioriteit kende hij evenwel toe aan opdrachtgevende taken, taken die de dienst Volks-

huisvesting voor de jaren zeventig niet behoefde te delen met de beheerders in de Rotterdamse woningwetsector.

Twee vliegen in een klap leek het gebaar van het gemeentebestuur om aan het op te richten gemeentelijke woningbedrijf zowel een centrale beheers- als toezichtstaak te geven.<sup>(22)</sup> De moederadministratie van de aangekochte woningen werd bij deze nieuwe instantie ondergebracht, waaraan de bewaking van de onderhoudsuitgaven ('kredietbewaking') van de corporaties verbonden werd. Of daarmee ook de controlerende taak bij het gemeentelijke woningbedrijf zou komen te liggen was niet duidelijk in dit raadsvoorstel uit februari 1977. Deze kwestie leidde tot vragen van de zogenaamde Coördinatiegroep:

"Wie stelt de beheersvergoeding voor de corporaties vast? Wie stelt vast hoe een eventuele procedureherziening dient te verlopen? Wat is de rol van de zogenaamde 'centrale toetsende instantie' (Volkshuisvesting) hierbij? Wie regelt de relatie Gemeentelijk Woningbedrijf-corporaties? Initiatieven in deze zullen naar de mening van de aanwezigen niet van de kant van het Gemeentelijk Woningbedrijf of corporaties dienen te komen. Wel kan verwacht worden dat het Gemeentelijk Woningbedrijf en corporaties te zijner tijd gevraagd worden concrete voorstellen te doen."<sup>(23)</sup>

Ongeacht deze vragen droeg het gemeentebestuur het toezicht op het beheer van de corporaties aan het GWR op, wat de aangekochte woningen betreft. Dat het GWR hiermee twee slecht verenigbare taken kreeg, bleek geen punt. Het belang van het toezicht op het beheer van de woningcorporaties in stadsvernieuwingsgebieden wilden het gemeentebestuur noch de dienst Volkshuisvesting inzien. Het werd als een last gezien waar het GWR mee opgescheept werd.

Zonder problemen ging de uitoefening van de toezichthoudende taak door het GWR niet gepaard. In de brief van 7 februari 1979 van wethouder Van der Ploeg aan diens collega van Financiën en Kunstzaken kunnen we lezen:

"Het toezicht van het Gemeentelijk Woningbedrijf op de corporaties, zolang zij nog geen eigenaar zijn, functioneert slecht. De zwarte pietten worden toch bij de gemeente gedeponeerd door de beherende corporaties."

Het toezicht op de corporaties met aangekochte woningen bleek niet op zijn plaats bij het GWR. De corporaties bleken naderhand veel meer uitgegeven te hebben dan de gemeente Rotterdam bedoeld had. Voor een deel zullen de problemen terug te voeren zijn op een te rooskleurige beoordeling van de administratieve capaciteiten van de corporaties en de onduidelijkheid in de afspraken over de afrekening van de onderhoudsuitgaven. Maar buiten dat was de keuze voor het GWR als toezichthouder en budgetbewaker een ongelukkige.

Men heeft zich in een door impasses getekende situatie niet willen besef-fen, dat het GWR als beheerder niet in de positie was om toezicht te houden op de beheerders van de aangekochte woningen. Bovendien is het middel van kredietbewaking overschat bij de pogingen van het gemeentebestuur om de onderhoudsuitgaven te beheersen in een situatie, waar zowel de onderhouds-behoefte van de woningen als de druk van bewoners op de onderhoudsfunctio-narissen hoog was.



#### 2.4. WIJKEBONDENHEID VAN HET GWR

Een derde beleidslijn door de oprichting van het gemeentelijk woningbedrijf in Rotterdam (GWR) was die van de wijkgebondenheid. Uit de vergadering van de raadscommissies van oktober 1976, waarin besloten werd tot de oprichting van het GWR, kwam hierover naar voren:

"Ook een gemeentelijk woningbedrijf zal aan de tot nu toe gestelde voorwaarden inzake democratisering en wijkgebondenheid moeten voldoen." Gerefereerd werd aan de eisen die onder de noemer wijkgebonden corporaties gesteld waren aan de corporaties. Democratisering sloeg op het instellen van wijkgebonden bestuurssecties, terwijl wijkgebondenheid betrekking had op de personele bezetting van beheerdersposten in de stadsvernieuwingswijken. Wat het gemeentebestuur, de GWR-voorstanders in de PvdA-fractie inluis, niet hebben beseft, was dat met deze eisen de gewenste eigen greep op het GWR minder gediend zou zijn. Bij de oprichting van het GWR raakte men telkens verder verwijderd van een verwerkelijking van de democratiseringseis, hoewel men aan deze organisatie een directe opdracht tot democratisering zou hebben kunnen geven.

Een bezinning over de bestuurlijke structuur van het GWR ontbrak in het 'Plan voor de totstandkoming van een gemeentelijk woningbedrijf', dat de secretarie-afdeling APO op 3 december 1976 uitbracht. De voorwaarde van bestuurlijke decentralisatie werd door APO al enigszins losgelaten. De aandacht werd verschoven naar de decentrale opzet van het werkapparaat van het GWR, waarmee inhoud gegeven zou kunnen worden aan de democratiseringsgedachte. Democratisering was echter tot die tijd gebruikt om de eis aan corporaties tot instelling van bestuurssecties aan te duiden.

In de rapportage van de projectmanager voor de oprichting van het GWR is niet gerept over een uitwerking van die democratiseringsgedachte. Deze ambtenaar, na de oprichting directeur van het GWR, was geen pleitbezorger van democratisering; hij beschouwde die als een 'theoretische' kwestie die voorlopig niet aan de orde was.<sup>(24)</sup> De bewonersorganisatie in de Afrikaanderwijk vroeg tevergeefs om een wijkgebonden bestuurssectie van het GWR. Ondanks de nadruk in het besluit tot oprichting van het GWR op de kwestie van de democratisering bleef deze bij de uitwerking van het besluit onder de tafel.

Voor de verschuiving van bestuurlijke decentralisatie naar een wijkgebonden opzet van het werkapparaat (woonmaatschappelijk werkers en onderhoudsfunctiearissen) legden B&W op subtiel wijze verantwoording af aan de gemeenteraad op 11 november 1977:

"Aan het Gemeentelijk Woningbedrijf worden gelijke eisen gesteld als aan corporaties voorzover dit juridisch en praktisch mogelijk is."<sup>(25)</sup>

Nadere regels voor het GWR op het punt van medezeggenschap van bewoners waren volgens B&W in studie, maar zijn het studiestadium niet ontgroeid.<sup>(26)</sup> De verantwoording van B&W vergt enige toelichting. Met de "juridische" onmogelijkheid werd gedoeld op de politieke onwil om het bestuur van het GWR een decentrale opzet te geven. De weerstanden in de GWS/GWR-organisatie tegen medezeggenschap van huurders en vooral bij de gemeentelijke prioriteit voor beheersing van de onderhoudsuitgaven lagen aan deze onwil, de 'praktische' onmogelijkheid, ten grondslag.

#### Van democratisering naar deconcentratie

Nadere regels ten aanzien van de zeggenschap van huurders over het beheer door het GWR heeft de gemeenteraad niet gesteld. Niet vanuit de invalshoek van democratisering van met name het beheer, maar wegens het moeizame functioneren van het GWR in de stadsvernieuwing dienden de PvdA'er Bakema en anderen een motie in op 13 december 1979.<sup>(27)</sup> Van hogerhand werden het GWR zaken opgedragen inzake de verhoudingen in de stadsvernieuwing, die in overeenkomsten tussen bewonersorganisaties en woningcorporaties al geregeld waren. Voorspellingen van bewonersorganisaties over een afwachtende houding van het GWR zijn dus uitgekomen.

Het GWR was toen deze motie ingediend werd overigens al gedeconcentreerd: baliefuncties (klachtenonderhoud en woonmaatschappelijk werk) in de wijk. Deze motie gaf een aanzet tot een verdergaande vorm van deconcentratie of wijkgebondenheid. Erg duidelijk is deze aanzet niet geweest, want de belangrijkste doelstelling van de motie was een afstemming van het beheer op de gemeentelijke stadsvernieuwingsorganisatie.

In het begin van 1980 was bij het GWR duidelijk geworden dat decentralisatie (bestuurssecties) en deconcentratie (wijkgebonden opzet werkapparaat) niet hetzelfde zijn:

"Werden er tot nu toe voor het gebeuren bij het GWR zowel de woorden 'decentralisatie' als 'deconcentratie' gebezigd, sinds het verschil in betekenis hierin duidelijk is geworden moet gesproken worden van 'deconcentratie', d.w.z. spreiding van de uitvoerende verantwoordelijkheden. Onder 'decentralisatie' wordt namelijk spreiding op bestuurlijk niveau verstaan. Het GWR is zoals bekend steeds een voorstander van deconcentratie geweest, ofschoon dit niet gezien moet worden als een panacee voor alle kwalen."<sup>(28)</sup>

De deconcentratie hield een reorganisatie van het GWR in, dat pas twee jaar tevoren opgericht was. Opgemerkt dient te worden in het citaat, dat van een spreiding van de bevoegdheden van het gemeentebestuur, het bestuur van het GWR, denke noch sprake was.

De ontdekking van het verschil tussen decentralisatie en deconcentratie had zich in die periode ook bij het gemeentebestuur voorgedaan. In dit verband citeer ik nogmaals een passage uit een raadsvoorstel van B&W op 25 april 1980:

"Wij blijven van mening, dat ook voor wijkgebonden corporaties (secties), aangehaakt bij een woningbouwcorporatie of als gedeconcentreerde sectie van het Gemeentelijk Woningbedrijf een bestuursvorm à la projectgroepen stadsvernieuwing moet worden gezocht: dus 50% bewoners en 50% vertegenwoordigers van het apparaat van de corporatie of het GWR. Het is een duidelijke stap in het proces van verwezenlijking van de wijkgebonden corporatie."

B&W zijn na de oprichting van het GWR afgestapt van het idee van bestuurlijke decentralisatie van het woningbeheer. De verschuiving naar deconcentratie en een onbepaalde bewonersinvloed op het woningbeheer volgens het projectgroepmodel vatten zij voor alle duidelijkheid ook maar weer onder de noemer wijkgebonden corporaties. Over deze verschuiving heeft geen openbaar debat met de woningcorporaties, projectgroepen en bewonersorganisaties plaatsgevonden.

## 7.5. BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID TEGEN WIL EN DANK

De direct verantwoordelijke voor de oprichting van het GWR, wethouder Van der Ploeg, zocht de fouten bij de oprichting van het GWR bij het besluit tot die oprichting. In zijn al eerder aangehaalde brief aan wethouder Vermeulen van 7 februari 1979 sprak hij naar aanleiding van een problematisch functioneren van het GWR een negatief oordeel uit over dat besluit:

"Ik constateer, dat het klimaat t.o.v. het GWR negatief is bij de wijkorganen, projectgroepen en bij afzonderlijke actiegroepen (b.v. de actiegroep die bezig is over huurverhogingen en het OSOW over huurcontracten). Een en ander verwondert mij niet. Je weet, dat ik altijd een voorstander ben geweest van een zo snel mogelijke overdracht in eigendom aan wijkgebonden corporaties aangehaakt bij bestaande woningbouwcorporaties. Ik ben toen geforceerd tot een compromis om te komen tot het Gemeentelijk Woningbedrijf. Mijn hoofdbezwaar tegen het GWR is, dat het een veel te groot bureaucratisch lichaam is met voortreffelijke mensen, die echter de zaak zo prima voor elkaar willen hebben, dat het goud gaat kosten, terwijl er toch geen eer te behalen valt aan deze versleten panden en de vele actievoerders die, of het nu goed of slecht onderhoud is, toch actief blijven. Daarbij komt nog, dat een aantal medewerkers van het GWR nogal formalistisch zijn en moeilijk gebracht kunnen worden uit gewoonten, die zij bij de GWS jarenlang hebben ontwikkeld."

De bezwaren vanuit de stadsvernieuwingswijken tegen het GWR waren echter al voor de oprichting geuit. De voorgaande analyse van de beleidslijnen achter de totstandkoming van het GWR maakt duidelijk dat wethouder Van der Ploeg niet alleen ontevreden kon zijn over het besluit tot oprichting, maar ook over de uitwerking van dat besluit waar hij verantwoordelijk voor geweest is.

Er is weinig aan gedaan om het GWR een betere naam bij de andere partijen in de wijken te bezorgen. Dat het GWR-personeel verweten wordt vast te houden aan gewoonten is niet opportuun, want dit heeft het gemeentebestuur zelfs gestimuleerd door de organisatieopzet en procedures van de oude Gemeentelijke Woningstichting als uitgangspunt te kiezen voor het nieuwe GWR.

## 7.6. TOT SLOT

De beslissing tot de oprichting van het GWR was uit de nood geboren. Achter deze beslissing stak geen duidelijke visie op een aanpak van de problemen met het beheer in de stadsvernieuwingsgebieden. In de uitwerking van die beslissing lieten B&W nog enige grote steken vallen. Men had hoofdzakelijk oog voor de interne problemen van het GWR, dat door een fusie van twee gemeentelijke dienstonderdelen tot stand moest komen. Aan de te voorziene externe problemen, het functioneren van het GWR in de stadsvernieuwingswijken, werd met een opmerkelijke lichtvaardigheid voorbij gegaan.

Al in de aanleiding tot oprichting was het GWR geen directe bijdrage aan democratisering van het woningbeheer in de stadsvernieuwingsgebieden. De aanleiding was namelijk het streven een beheersing van de onderhoudsuitgaven tegen de druk van de bewonersorganisaties in. Dit leidde er toe dat het GWR met een oneigenlijke taak opgezadeld werd: financieel toezichthouder

en kredietbewaker voor het aangekochte bezit, dat in beheer gegeven werd aan een vijftal woningcorporaties en aan het GWR zelf. Nog afgezien van de vermenging van verantwoordelijkheden binnen het GWR, kon het GWR de toezichthoudende taak niet met succes vervullen doordat:

- het kader van een eenduidige beheersovereenkomst tussen de gemeente en de beherende corporaties ontbrak
- het inzicht in de financiële administraties van de corporaties, ondanks de toetsing door het RoSV-bureau Stadsvernieuwing en het externe accountantskantoor Moret & Limperg, ontoereikend was geweest en later ook niet af te dwingen was door het GWR
- het effect van een centrale kredietbewaking op de onderhoudsuitgaven is overschat.

Bovendien liet de in andere gemeenten vaak gebruikelijke toezichthouder, de dienst Volkshuisvesting, verstek gaan om dezelfde reden als het gemeentebestuur: aan de stadsvernieuwing viel meer eer te behalen.

Met de taak van kredietbewaker werd het GWR voor de bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingswijken en nog minder aantrekkelijke beheerder. Van deze beheerder was minder dan bij de corporaties te verwachten dat deze onderhoud naar behoefte van de bewoners zou uitvoeren zonder acht te slaan op de bodem van de gemeentekas.

De samenwerking tussen de corporaties en bewonersorganisaties pasten misschien wel in de eerdere beleidslijn van democratisering. Toen de beheersing van de onderhoudsuitgaven de hoogste prioriteit had van het gemeentebestuur, bleken de nauwe banden van tussen deze beheerders en de wijkorganen het gemeentebestuur op te breken: de corporaties waren de bewonersorganisaties ter wille en schoven de 'zwarte piet' van de budgetoverschrijdingen door naar de gemeente.

Het gemeentebestuur had in eerdere onderhandelingen met de corporaties niet voor elkaar gekregen, dat wijkgebonden corporaties of bestuurssecties werden ingesteld. Toen het besluit genomen was om het GWR op te richten lag de weg open voor de realisering van een 'democratische' en 'wijkgebonden' opzet van het beheer van de aangekochte stadsvernieuwingspanden.

Aan de voorwaarde van democratisering is bij de oprichting van het GWR niet vastgehouden. Een decentralisatie van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het GWR werd door het gemeentebestuur en de GWR-directie met een vanzelfsprekendheid afgewezen. Met recht kan men daarom twifelen aan de intenties van het College van B&W en de PvdA-raadsfractie waar die de democratisering van het woningbeheer betroffen. Het lijkt er sterk op, dat die democratisering slechts aangegrepen is voor de strijd tussen de voorstanders van beheer door corporaties (Van der Ploeg) en voorstanders van gemeentelijk woningbeheer (linker vleugel van de PvdA-raadsfractie en de secretarie-afdeling Financiën). Toen beide partijen gedeeltelijk hun zin hadden gekregen, verdwenen de scherpe kanten van de democratiseringsdiscussie.

Aan de voorwaarde van wijkgebondenheid, zoals die ook aan de corporaties was gesteld, voldeed de oprichting van het GWR wel door de stationering van onderhoudsfunctionarissen en woonmaatschappelijk werkers op posten in de wijken. Aan de wijkgebondenheid van het GWR werden bijna twee jaar na de oprichting aanvullende eisen gesteld in de gemeenteraad. Niet het beheer maar de stadsvernieuwing was de invalshoek bij een motie tot een nieuwe reorganisatie van de gemeentelijke beheersinstelling: de deconcentratie. De

samenwerking van het GWR met de projectorganisatie stadsvernieuwing was namelijk een voortdurend knelpunt gebleken.

Al met al kan men stellen dat de uitwerking van het besluit tot oprichting van het GWR contra-effectief is geweest. Het gemeentebestuur handelde tegen de wensen van de bewonersorganisaties en projectgroepen stadsvernieuwing in, maar slaagde er ook niet in om haar eigen doelstelling van beheersbare onderhoudsuitgaven te realiseren.

Op korte termijn bleek bijstelling van het beleid nodig:

- de organisatie van het GWR (deconcentratie)
- de financiële afspraken met corporaties
- het toezicht op de naleving van die afspraken
- de verdeling van het aangekochte bezit over de corporaties en het GWR

Het werk kon nog eens overgedaan worden.

## WONINGBEHEER ONDER STARTENDE STADSVERNIEUWING

Ter afsluiting van de hoofdstukken 3 tot en met 7 worden enige hoofdlijnen samengevat. In deze hoofdstukken zijn aan de orde gekomen: de invloed van bewoners via de Rotterdamse stadsvernieuwingsorganisatie, de aankoop en exploitatie van particuliere huurwoningen, de wijkgebonden corporaties, de verdeling van aangekochte woningen over bestaande woningcorporaties en het gemeentelijke woningbedrijf (GWR) en de oprichting van het GWR.

In de tweede helft van de jaren zeventig heeft men wel de aanzet gegeven tot een discussie over bewonersinvloed op het woningbeheer in de stadsvernieuwingswijken. De discussie is echter in die aanzet blijven steken. De rollen hierbij van het Rotterdamse gemeentebestuur, enkele woningcorporaties en bewonersorganisaties met een vertegenwoordiging in de projectgroepen stadsvernieuwing komen achtereenvolgens aan de orde.

### 8.1. ROTTERDAMSE GEMEENTEBESTUUR INTERN VERDEELD

Zoals gezegd zag wethouder Van der Ploeg de aankoop van particuliere huurwoningen als een middel om de stadsvernieuwing op een geforceerde manier op gang te brengen. Voor het beheer van de aangekochte panden was, anders dan Van der Ploeg in een nabeschuwing stelde, geen kant-en-klare oplossing voor handen; ook niet in het verwarde concept van wijkgebonden corporaties, waaraan het gemeentebestuur de doelstelling van democratisering van het woningbeheer verbonden heeft.

Nadat het probleem van het beheer van de aangekochte woningen knelend was geworden, werd onder de noemer van wijkgebonden corporaties teruggegrepen op een figuur uit toen gedateerd beleid: stichtingen van particuliere huiseigenaren, die een papieren figuur zijn gebleven. De voorwaarden die aan de oprichting van deze stichtingen waren verbonden, werden overgenomen in onderhandelingen van de gemeente Rotterdam met enige woningcorporaties die aangekochte woningen van de gemeente in beheer of eigendom wilden overnemen. Hiermee werd een basis voor verwarring gelegd. De omslagen in het beleid, die hadden plaatsgevonden en later plaatsvonden, werden in een zucht naar continuïteit van beleid onvoldoende erkend. Verhullend en verwarrend bleef men ook bij nieuwe voorstellen en beleidsomslagen spreken van wijkgebonden corporaties.

Zo werd de wijkgebonden corporatie een voor meerdere uitleggen vatbaar begrip. De onderhandelingen met de betrokken woningcorporaties, over de overname van aangekochte woningen en over de instelling van zogenaamde wijkgebonden bestuurssecties, waren hierdoor weinig helder. Het gemeentebestuur onderkende lange tijd niet dat de wijkgebonden corporaties op een doodlopende weg lagen. De inschakeling van de bestaande woningcorporaties voor het beheer van de aangekochte woningen werd in afwachting van deze wijkgebonden corporaties ten onrechte als tijdelijk beschouwd. De democratisering van het woningbeheer werd daarom geen onverbidelijke voorwaarde voor de corporaties die aangekochte woningen in beheer wilden nemen.

### Lichtvaardige aanpak

Het beheer van woningen in de stadsvernieuwingsgebieden was een onderwerp waar de gemeente Rotterdam zich eigenlijk geen raad mee wist. De gemeenteraad, het College van B&W en de secretariaat afdeling Ruimtelijk Ordening Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting (RoSV) hebben in de onderhandelingen en besprekingen blijk gegeven van weinig inzicht in het beheer en de exploitatie van woningen. De volgende beleidshandelingen geven een illustratie van dat geringe inzicht in de materie.

In eerste instantie zadelde de gemeente de afdeling Rentegevende Eigendommen (RE) op met een verdubbeling van het te beheren woningbestand zonder personeelsuitbreidingen van betekenis toe te staan. De te voorziene overbelastingsverschijnselen bleven niet uit. Aanhoudende druk en protesten van de directeur van de dienst Stadsontwikkeling, waaronder de afdeling ressorteerde, van bewonersorganisaties en de pas ingestelde projectgroepen stadsvernieuwing brachten het gemeentebestuur tot het besef dat de situatie bij RE onhoudbaar was.

Een onderschatting van personele en organisatorische aspecten herhaalde zich toen enige woningcorporaties zich voor het beheer van de aangekochte woningen aandienden. De gemeente ging er van uit, dat de corporaties uitbreidingen van het woningbestand zonder noemenswaardige personeelsuitbreidingen, met inherente kosten, zouden kunnen opvangen. Geringe prioriteit voor het beheer van de aangekochte woningen (in de woorden van de wethouder: "geen eer aan te behalen") in vergelijking met de stadsvernieuwing speelde het gemeentebestuur parten. Aan personeelsuitbreidingen van de woningcorporaties werd pas aandacht besteed, toen een deel van de PvdA-raadsfractie en de afdeling Financiën argumenten zochten om de beheersoverdracht aan corporaties tegen te houden. Deze laatste twee partijen vonden elkaar ondanks uiteenlopende motieven. Hoewel de ene partij vooruitstrevend en de andere behoudend geweest ten aanzien van de stadsvernieuwing, liepen hun bezwaren tegen de corporaties parallel: tegen de corporaties hadden de betrokken PvdA'ers vooral een ideologisch vooroordeel, terwijl de afdeling Financiën de corporaties financieel onbetrouwbaar achtte.

Een blijk van gering inzicht in de exploitatie van woningen werd gegeven in de onderhandelingen over de vergoedingen die de corporaties zouden krijgen voor de kosten van het beheer en onderhoud. Een vergoeding overeenkomend met de rijksnormen voor beheer en administratie en voor onderhoud in de woningwetexploitatie achtte men bij de gemeente aanvankelijk een voldoende vergoeding aan de corporaties. De aangekochte woningen verkeerden echter in een veel slechtere staat dan woningwetwoningen. Het

was onwaarschijnlijk dat deze vergoeding de kosten van de corporaties zouden hebben kunnen dekken.

Ook op een andere manier schoot het inzicht van de gemeente tekort, en wel bij de keuze van een concept voor democratisering van het woningbeheer: wijkgebonden corporaties (in corporatietermen: bestuurssecties), deels bezet door bewonersvertegenwoordigers en aan te haken aan bestaande woningcorporaties. Voor daadwerkelijk invloed van wijkbewoners zou dit concept weinig hebben kunnen betekenen. In die wijkgebonden bestuurssecties zouden bewonersvertegenwoordigers, nog afgezien van het aantal stemmen in die besturen, volledig overvleugeld kunnen worden door de centrale werkapparaten en besturen van de bestaande corporaties. Een werkapparaat zouden de wijkgebonden bestuurssecties niet onder zich krijgen. Praktisch alle zaken in het beheer zouden als 'bovenwijks' en 'betrekking hebbend op de algemene middelen' beschouwd kunnen worden door de directies en besturen van de overkoepelende woningcorporaties, waarover de bestuurssecties dan geen zeggenschap zouden mogen hebben. Onder deze voorwaarden zouden de eigen taken en verantwoordelijkheden van de wijkgebonden bestuurssecties weinig voorgesteld hebben.

Toen de afdeling Financiën blijk gaf van meer inzicht in de gemeentelijke belangen bij het beheer van de aangekochte woningen, kondigde het gemeentebestuur terstond een periode van herbezinning aan. De directeur Financiën had namelijk te kennen gegeven dat de ten doelgestelde wijkgebondenheid van het woningbeheer in de stadsvernieuwingsgebieden tegen de financiële belangen van de gemeente in zou druisen. Hij was echter geraadpleegd op een moment, dat onderhandelingen tussen de gemeente en de woningcorporaties, en tussen de woningcorporaties en de bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingswijken, zich in een vergevorderd stadium bevonden. Het gemeentebestuur legde terstond de hoogste prioriteit in de onderhandelingen bij de beheersing van de uitgaven aan de door corporaties te beheren woningen.

Een omslag vond plaats in de optiek en intenties van het gemeentelijke beleid, alhoewel de doelstelling van democratisering onder de noemer van de wijkgebonden corporaties nog geruime tijd beleiden werd in de beleidsstukken.

### Democratisering van de baan

Het belang van het Rotterdamse gemeentebestuur bij democratisering van het beheer in de stadsvernieuwingswijken was financieel gezien vervalien, toen de rijksoverheid hiermee niet tot de verstrekking van steun in de exploitatie van het aangekochte bezit bleek te verlokken. Dat nadien toch geruime tijd sterk gehecht werd aan democratisering kan als volgt verklaard worden.

Ten eerste was gemeente voor de nagestreefde sociale benadering van de stadsvernieuwing afhankelijk van de medewerking van de bewonersorganisaties, aangezien zonder hun hulp individuele bewoners niet tot woningverbetering of -vervanging en inherente huurverhogingen zouden zijn te overreden. Het wantrouwen van de wijkbevolking jegens het gemeentebestuur was immers groot. In een tijd dat de medewerking van die bewonersorganisaties in de projectgroepen stadsvernieuwing juist van de grond kwam, zou het afzweren van de democratiseringsdoelstelling tot een breuk geleid hebben. Democratisering was als beleidsdoelstelling ook beter te propageren

dan de beleidslijn van zo min mogelijk geld uitgeven in het beheer van de aangekochte woningen.

Een tweede verklaring kan gevonden worden in de volgende omstandigheid. Democratisering van de woningcorporaties werd in de Rotterdamse gemeenteraad het onderwerp waartoe de voor- en tegenstanders van beheer door corporaties hun conflict beperkten. Wethouder Van der Ploeg stelde corporaties de eis van een 'eigentijdse democratisering' om de tegenstanders binnen zijn eigen PvdA-raadsfractie over hun bezwaren tegen de corporaties in de stadsvernieuwing heen te helpen. In de onderhandelingen met de corporaties behoeften deze echter geen harde toezeggingen te doen om in aanmerking te komen voor het beheer in de stadsvernieuwingsgebieden. Waarschijnlijk uit taktische overwegingen werd de gemeenteraad niet op de hoogte gesteld van pertinente weigeringen van enkele corporaties tot de instelling van de wijkgebonden bestuurssecties.

De tegenstanders van de inschakeling van de corporaties in de stadsvernieuwing zagen meer heil in de oprichting van een gemeentelijk woningbedrijf. Interne vraagstukken bij de fusie van de Gemeentelijke Woningstichting en Rentegevende Eigendommen, en de beperking van de onderhoudsuitgaven stonden centraal. Het gemeentebestuur stuurde ondanks de mogelijkheden daartoe niet aan op een democratisering van haar eigen beheerder. De voorstanders van gemeentelijk woningbeheer waren vooral gecharmeerd van de directe politieke zeggenschap over het gemeentelijke woningbedrijf. Deze zeggenschap bleek het gemeentebestuur niet uit handen te willen geven door de instelling van wijkgebonden bestuurssecties, ondanks de verzoeken van enkele bewonersorganisaties daartoe. De democratiseringsvoorwaarde die gesteld was aan de oprichting van het GWR werd in verband met politieke en ambtelijke bezwaren afgedaan als een 'theoretische' kwestie.

Dezelfde democratiseringseis kon men de corporaties daarna niet meer met goed fatsoen stellen. Tevens verstoorde het gemeentebestuur met het onwrikbare verdelingscriterium van 14.000 woningen voor het gemeentelijke woningbedrijf de oriëntatie van de bewonersorganisaties op het woningbeheer. De komst van het gemeentelijke woningbedrijf werd door hen als bezwaarlijk ervaren, en drong hen in een afhankelijke positie ten opzichte van de woningcorporaties. Democratisering van het woningbeheer van onderaf was daarna ook niet meer te verwachten.

Dat democratisering van het woningbeheer in de stadsvernieuwingswijken nog geruime tijd de status hield van een beleidsdoelstelling, moet dus vooral gezocht worden in de toen bestaande verhoudingen. Een verdere verstoring van die verhoudingen kon het gemeentebestuur niet riskeren, omdat de medewerking van de bewonersorganisaties aan de stadsvernieuwing niet verspeeld mocht worden. Een erkenning van het gegeven, dat de nieuwe doelstelling - beperking van de onderhoudsuitgaven - strijdig was met een vergroting van de zeggenschap van de wijkbewoners op het woningbeheer liet men achterwege. Een illustratie van het werkelijk geringe belang van de gemeente bij democratisering van het woningbeheer was, zoals gezegd, gegeven met de oprichting van het gemeentelijke woningbedrijf.

Pas in de loop van de jaren tachtig leek Rotterdamse gemeentebestuur uit deze tegenstrijdigheid te komen. Via een zogenaamde etikettering van de aangekochte woningen werden de projectgroepen stadsvernieuwing, en daarmee de bewonersorganisaties, verantwoordelijk gemaakt voor een beperking van de onderhoudsuitgaven. De doelstelling van beperking van de onderhoudsuitgaven, in afwachting van woningverbetering, was bespreekbaar

gemaakt via dit kanaal. En tegelijkertijd waren de bewonersorganisaties direct betrokken bij het beheer van de woningen. Of deze regeling in het belang van individuele huurder was, was geen punt van zorg omdat eventueel verzet gedoemd was te smoren in de projectorganisatie. Privaatrechtelijke onderhoudsverplichtingen konden zo zonder noemenswaardig verzet ondergeschikt gemaakt worden aan het budgettaire belang van de gemeente Rotterdam.

## 8.2. CORPORATIES WEINIG OOG VOOR RISICO'S

Opmerkelijk was de sterke belangstelling van een aantal woningcorporaties voor het beheer van de aangekochte panden in de stadsvernieuwingswijken. Vermoedelijk zagen de betrokken corporaties veel in de verbetering en volgende exploitatie, onderschatten zij de problemen van het beheer van de onverbeterde woningen of verwachtten zij, dat de gemeente Rotterdam en de rijksoverheid alle risico's en kosten voor hun rekening zouden nemen. En waarschijnlijk rekenden de corporaties, anders dan andere, de risico's in de stadsvernieuwing tot de taken die zij op grond van de algemene volkshuisvestingsdoelstelling van woningcorporaties zouden moeten vervullen.

De onberadenheid waarmee deze corporaties de stadsvernieuwing tegemoet traden zal terug te voeren zijn op hun geringe ervaring met risico-dragende activiteiten. Aan de Rotterdamse woningcorporaties waren tot het begin van de jaren zeventig ontwikkelingsactiviteiten onthouden door de gemeente. De gemeentelijke dienst Volkshuisvesting trad voorheen op als opdrachtgever van woningbouwprojecten in de woningwetsfeer, die de gebouwde woningen vervolgens in beheer gaf aan de corporaties en de Gemeentelijke Woningstichting. Onder dit juk vandaan, misten de corporaties de ervaring om de taken in de stadsvernieuwing kritisch te beoordelen.

De betrokken corporaties gaven in de onderhandelingen met de gemeente weinig beseft van het feit, dat de gemeente de corporaties meer lasten dan lusten te bieden had met de aangekochte woningen. In hun drang naar nieuwe ontwikkelingsactiviteiten accepteerden deze corporaties allerlei voorwaarden van gemeentewege.

### Afhankelijkheid bij onderhandelingen

Uitgaande van de grote belangstelling voor de stadsvernieuwing heeft de belangrijkste woordvoerder van de corporaties, Van Gemeren, de gemeente op een punt afgetroefd in de onderhandelingen over de wijkgebonden corporaties en het beheer van de aangekochte woningen.

Van Gemeren greep, in zijn functie van secretaris van de Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties, de gemeentelijke eis tot 'eigentijdse democratisering' aan om een aantal corporaties voor het beheer van de aangekochte woningen aan te bieden. Democratisering van het beheer buiten de stadsvernieuwingswijken manoeuvreerde hij zo buiten de onderhandelingen, terwijl de aandacht binnen de stadsvernieuwingswijken kwam te liggen op een samenwerking van de corporaties met de wijkgebonden stadsvernieuwingsorganisatie van gemeente en bewonersorganisaties: de projectgroepen stadsvernieuwing.

In een eerder stadium waren enkele van de betrokken corporaties al in de stadsvernieuwingswijken door de gemeente geïntroduceerd als opdrachtgever. Het was kenmerkend voor de onderdanige houding van de corporaties geweest, dat zij in ruil voor hun introductie een deel van hun macht als opdrachtgever inleverden aan de projectgroepen: de afspraken over het zogenaamde formele en het materiële opdrachtgeverschap met de bewonersorganisaties.

Van de rol van 'underdog' tegenover een coalitie van de stadsvernieuwingspoot van de gemeente en bewonersorganisaties wisten de corporaties af te komen, toen de bewonersorganisaties er groot belang in stelden om de corporaties ook als beheerders te krijgen in plaats van het op te richten gemeentelijke woningbedrijf. In deze positie konden de corporaties niet door de bewonersorganisaties tot een afstand van zeggenschap over het beheer gedwongen worden. Dit werd geïllustreerd in de wijken waar bewonersorganisaties tevergeefs de instelling van wijkgebonden bestuurssecties nastreefden.

Wat het afschuiven van de 'zwarte piet' betreft hebben de corporaties zich kordater opgesteld tegenover de gemeente. Zij pasten ervoor, de risico's van overschrijding van de gemeentelijke vergoedingen voor beheer en onderhoud van de aangekochte woningen te dragen. Terecht attendeerden de corporaties de gemeente erop, dat die vergoedingen ontoereikend zouden zijn. Van Gemenen bepleitte dat deze 'normen' slechts als richtlijn zouden dienen bij het beheer door de corporaties.

Uiteindelijk kregen de corporaties van de gemeente Rotterdam de toezegging dat indien de uitgaven de gemeentelijke voorschotten zouden overschrijding, afgerekend zou worden naar redelijkheid. Vooral Van Gemenen zag in deze toezegging een vrijbrief voor het plegen van onderhoud. Overigens zijn er sterke aanwijzingen dat de wethouder Van der Ploeg aan de meest vrijgevege corporaties, Patrimoniums Woningstichting en de Maatschappij voor Volkswoningen, een afwijkende regeling in het vooruitzicht gesteld heeft.

In de uitwerking van de vergoedingsregeling zijn de corporaties minder gelukkig gebleken. Na de overdracht lukte het de gemeente niet om de uitgaven van de beheerders te beheersen. De kredietbewaking van het Gemeentelijk Woningbedrijf (GWR) bleek gemakkelijk te omzeilen. De ondoorzichtige administratie van de corporaties maakte het mogelijk om niet gehinderd door budgettaire beperkingen onderhoud te verrichten aan de aangekochte, onverbeterde woningen. Het omzeilen van de gemeentelijke kredietbewaking was echter eerder een succes te noemen voor de bewonersorganisaties dan voor de corporaties. Bij de afrekening met de gemeente moesten de betrokken corporaties immers in belangrijke mate opdraaien voor de budgetoverschrijdingen.

### 8.3. WEINIG DOORDACHT OPSTELLING BEWONERSORGANISATIES

Bewonersorganisaties in de projectgroepen stadsvernieuwing grepen, zoals beschreven, de komst van de corporaties aan om werkafspraken te maken over de stadsvernieuwing in de wijken. Zij profiteerden van de afhankelijke positie en de onderdanige houding van de corporaties ten opzichte van de gemeente Rotterdam. Met deze afspraken schermde de bewonersorgani-

saties toen het gemeentebestuur door middel van de wijkgebonden corporaties van bovenaf democratisering van het woningbeheer wilde realiseren.

Het idee van de wijkgebonden corporaties stuitte vooral op bezwaren bij de bewonersorganisaties die gemakkelijk afspraken hadden kunnen maken met corporaties, met name Patrimoniums Woningstichting en de Mij. voor Volkswoningen. De regeling van het beheer van bovenaf bracht de bewonersorganisaties in een verdediging van de verworven positie. De bezwaren tegen de wijkgebonden corporaties werden vooral gevoed door de gemeenteambtenaren die hun positie in de projectgroepen stadsvernieuwing bedreigd zagen door de komst van corporatiefunctionarissen. De eis van de projectgroepen om het beheer af te stemmen op (lees: ondergeschikt te maken aan) de stadsvernieuwingsorganisatie is ook terug te voeren op de belangen van de projectgroepambtenaren.

De bewonersorganisaties toonden weinig belangstelling voor een regeling van de bewonersinvloed op het woningbeheer voor en na de stadsvernieuwingsingreep; dit ondanks de toch wel gunstige ervaringen met de regeling van de bewonersinvloed op de stadsvernieuwingsingreep. De voornaamste reden voor de geringe belangstelling lijkt gelegen in de onjuiste veronderstelling van de bewonersorganisaties dat de projectgroepen stadsvernieuwing ook na de stadsvernieuwingsoperatie in functie zouden blijven, of dat er geen einde zou komen aan de stadsvernieuwing ('stadsvernieuwing als een continu proces'). Het gemeentebestuur liet de bewonersorganisaties voorlopig in deze waan, en spaarde daarmee de coalitie met deze organisaties in de stadsvernieuwing.

De huidige opvatting bij Rotterdammers (zie ondermeer de interviews) dat de bewonersorganisaties de instelling van wijkgebonden corporaties hebben tegengehouden is op zijn minst aan te merken als een historische onnauwkeurigheid. Enige feiten geven een ander beeld van de afgang van de wijkgebonden corporaties. Voorzover bewonersorganisaties het gemeentebestuur te kennen hebben gegeven geen prijs te stellen op een regeling van de democratisering van het woningbeheer van bovenaf, betrof het bewonersorganisaties die in overleg waren met meegaande corporaties. Andere bewonersorganisaties die uitdrukkelijk om de instelling van wijkgebonden bestuurssecties hebben gevraagd, hebben die niet gekregen van het gemeentebestuur of de corporaties. Het verzoek vanuit Crooswijk, om de democratisering van het woningbeheer niet over te laten aan per wijk te voeren en daardoor ongecoördineerde onderhandelingen met de corporaties, werd door de wethouder in de wind geslagen.

Vertekeningen van de geschiedenis van de wijkgebonden corporaties zijn waarschijnlijk het gevolg van belangengebonden optieken van de betrokkenen. De wethouder kon daarmee de gemeentelijke bijdrage in dit beleidsfiasco in de schoenen van de bewonersorganisaties schuiven, en kennelijk niet eens tegen hun wil. De bewonersorganisaties konden immers zich zo een grotere invloed en eensgezindheid toedichten dan ze werkelijk hebben gehad.

De andere partij die voor de afgang van de wijkgebonden corporaties aansprakelijk is gesteld, de rijksoverheid, heeft vooral een indirecte bijdrage aan die afgang geleverd. Democratisering noch de inschakeling van de corporaties brachten het rijk tot extra financiële steun voor het beheer en onderhoud van de aangekochte woningen. Het gemeentebestuur raakte toen een financieel belang kwijt bij de democratisering van het woningbeheer. De basis voor een overeenkomst met de bewonersorganisaties over een regeling



van de bewonersinvloed op het woningbeheer was ver te zoeken in de omstandigheid, dat gemeente onvoldoende geld aan onderhoud kon en wilde uitgeven.

#### 8.4. TOT SLOT

In de volgende twee hoofdstukken wordt de lijn weer opgepakt in de jaren tachtig, wanneer de bewonersorganisaties tot de pijnlijke ontdekking zijn gekomen dat de projectgroepen stadsvernieuwing geen eeuwig leven beschoren zijn. Om greep te kunnen houden op het gebeuren in de wijken moeten zij zich dan pas goed beraden over de vraag, hoe bewoners invloed kunnen uitoefenen op het beheer van de corporaties en het GWR teneinde de resultaten van de stadsvernieuwing te behouden.

Aangrijpingspunten in een nieuwe discussie over bewonersinvloed op het beheer leiden terug naar de impasses in de onderhandelingen over het wijkgebonden beheer. Deze impasses hadden zich in 1977 geuit in halfslachtige oplossingen voor de verdeling van het stadsvernieuwingsbezit en de organisatie van het GWR.

Volgens de beleidsstukken uit die tijd zou de efficiëntie van de verdeling in geografisch goed te beheren eenheden als belangrijkste criterium aangehouden zijn. Het uiteindelijke verdeelvorschstel ging juist mank op dit criterium, als gevolg van de onaantastbare beslissing om het GWR tenminste 14.000 woningen in beheer te geven.

Voorkeuren van bewonersorganisaties voor bepaalde corporaties moesten dus niet wijken voor efficiëntieoverwegingen, maar voor een impasse binnen het gemeentebestuur. De onaantastbaarheid van die beslissing was het gevolg van een moeizaam tot stand gekomen compromis in de gemeenteraad tussen voor- en tegenstanders van stadsvernieuwingsbeheer door corporaties. Wethouder Van der Ploeg had op dit punt moeten toegeven aan een oppositie van zijn eigen PvdA-raadsfractie en de afdeling Financiën.

Het besluit tot de verdeling van de aangekochte woningen over het GWR en enkele corporaties was genomen onder de bepaling dat uit oogpunt van een efficiënt woningbeheer te zijner tijd tot een herverkaveling van het aangekochte bezit overgegaan zou kunnen worden. Deze bepaling maakte de tegenstelling binnen de gemeenteraad wel overbrugbaar. Met efficiëntieoverwegingen had deze bepaling weinig te maken, in tegendeel zelfs. Men zou immers nogmaals de kosten en lasten moeten dragen van een verdeelvorschoperatie: vergadertijd, administratieve en juridische afhandeling etcetera. Bewoners kregen zo het vooruitzicht op een nieuwe periode van onzekerheid en uitstel van onderhoud (uitwerk- en inwerkverliezen, communicatiestoornissen van de wisselende beheerders).

Een zelfde onvoldragen karakter droeg de oprichting van het GWR. Het overwinnen van interne weerstanden bij de daartoe uitgevoerde fusie had de hoogste prioriteit gekregen. Het externe functioneren van het GWR kwam hoofdzakelijk aan de orde, waar het de kredietbewaking en het financiële toezicht op de corporaties met aangekocht bezit betrof. Het functioneren van het GWR ten opzichte van de stadsvernieuwingsorganisatie en de bewoners ontsnapte aan de hoogst noodzakelijke aandacht. Het komende beleid van het GWR zou niet meer behoeven in te houden dan het voortborduren op

procedures, routines en ervaringen van de Gemeentelijke Woningstichting en de afdeling Rentegevende Eigendommen.

Het enige belang dat zo uitgevoerde oprichting van het GWR werkelijk heeft gediend was het ontwijken van een conflict tussen de voor- en tegenstanders van de oprichting en komst van het GWR. Belangen van het GWR-personeel, de doelstelling van een efficiënt woningbeheer, noch de bewoners werden gediend met een dergelijk organisatiebeleid. Al binnen twee jaar na oprichting werd besloten, dat het GWR gereorganiseerd zou moeten worden middels een verdergaande deconcentratie van het werkapparaat (rayonering).

Al met al is te stellen dat de partijen hun belangen bij het woningbeheer in de Rotterdamse stadsvernieuwingswijken onderschat hebben in een strijd om de posities in de stadsvernieuwing. De aanvankelijke plannen voor democratisering van het woningbeheer werden daarbij niet alleen losgelaten door het gemeentebestuur, de bewonersorganisaties werden van de besluitvorming over de financiële en organisatorische opzet van het woningbeheer in de wijken uitgesloten.

## VISIE BEWONERSORGANISATIES OP WONINGBEHEER

In de periode 1983-1984 zijn vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van bewonersorganisaties in Rotterdamse stadsvernieuwingsgebieden. Het onderwerp van de gesprekken was het woningbeheer van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam (GWR) en Woningbouwvereniging 'De Combinatie' (verder: De Combinatie) in de volgende gebieden:

- **Hillesluis**, extern deskundige van de bewonersorganisatie
- **Bospolder-Tussendijken**, vrijwilliger bij de bewonersorganisatie in projectgroep en voorzitter van de bewonersvereniging **Gijsinglaan**
- **Afrikaanderwijk**, opbouwwerker en extern deskundige bij de bewonersorganisatie
- **Het Oude Noorden**, een onderhandelingsdelegatie van bewoners
- **Cool**, sociaal begeleider bij de bewonersorganisatie
- **Buizengat**, bewoonster in buurtgroep, in Kralingen
- een ambtelijk lid van de projectgroep **Kralingen**.

In de tekst wordt met de vetgedrukte namen verwezen naar de uitspraken in de vraaggesprekken en schriftelijke informatie van de informanten over de contacten met de beheerders.

De ervaringen en perspectieven van de bewonersorganisaties in hun relatie tot deze beheerders staan in dit hoofdstuk centraal. Een viertal vragen komt aan de orde. Om te beginnen de vraag, welke kwesties de bewonersorganisaties als knelpunten opvatten. Daaraan verbonden is de vraag, hoe de bewonersorganisaties denken dat de beheerders deze knelpunten op kunnen heffen. Een derde vraag is hoe ze invloed uitoefenen op de beheerders om de nagestreefde oplossingen te bereiken. De vierde en laatste vraag luidt: Welke waarde kennen de bewonersorganisaties toe aan de resultaten van de gevolgde strategie van beïnvloeding en hoe beoordelen zij de reacties van de beheerders?

### 9.1. KNELPUNTEN IN HET WONINGBEHEER

Aan de hand van vraaggesprekken met mensen bij bewonersorganisaties is een antwoord gezocht op de volgende vraag:

Welke knelpunten voor bewoners in het woningbeheer onderscheiden bewonersorganisaties en welke daarvan schrijven zij toe aan de beheerders?

De ervaren knelpunten bleken naar vijf onderwerpen te rangschikken:

- de staat van de woningen en de mate van onderhoud
- de procedure voor het melden van onderhoudsklachten op de wijkposten van de beheerders
- de resultaten van de woningtoewijzing en de procedure rondom de mutatie (wisseling huurders bij verhuizing)
- woonlasten in het algemeen en bijkomende kosten in het bijzonder
- het functioneren van de beheerders in de organisatie van de stadsvernieuwing.

Hieronder worden deze knelpunten uitgewerkt aan de hand van uitspraken in de vraaggesprekken en documentatie betreffende de contacten van de bewonersorganisaties met de beheerders.

#### Staat van de woningen en onderhoud

Onvoldoende onderhoud was volgens de informanten een knelpunt voor bewoners dat zich vooral bij de aangekochte woningen voordeed. Na aankopen van de gemeente in de eerste en later in de tweede-ringsgebieden leefde de verwachting bij de bewoners dat goed onderhoud verricht zou worden. Onderhoudsproblemen die om een oplossing vroegen waren lekkages, vochtige muren, tocht, rioolverstoppingen etcetera. De gemeente als nieuwe eigenares en de beheerders - het GWR en De Combinatie - kwamen slechts ten dele tegemoet aan de verwachtingen van de bewoners.

"De gemeente koopt slechte woningen van particuliere verhuurders aan.

Deze woningen zijn hard aan onderhoud toe. Het duurt echter een aantal jaren voordat ze een opknapbeurt kunnen krijgen. In de fase tussen de aankoop en de opknapbeurt wordt geen goed onderhoud verricht." (Bospolder-Tussendijken)

Wel werd onderkend dat de onderhoudsinspanning van de verhuurders na de aankoop toegenomen is:

"Het GWR stopte wel veel geld in het onderhoud, zij het niet planmatig en evenwichtig. In het begin van het jaar besteedde men veel geld aan vaak dure onderhoudsingrepen, waardoor aan het einde van het jaar er nauwelijks meer geld beschikbaar was om lekkages te verhelpen. Bovendien gebeurde het dat die dure onderhoudsingrepen bij renovatie of sloop vlak er na weer ongedaan gemaakt werden." (Afrikaanderwijk)

In deze uitspraak vinden we een pleidooi voor een planmatiger onderhoud en tegen kapitaalvernietiging. Een planmatige beperking van het onderhoud tot de van rijkswege gesubsidieerde stadsvernieuwingsingreep kon rekenen op begrip van een van de informanten (Bospolder-Tussendijken); alleen zou de gemeente eerder met een dergelijke planmatige aanpak moeten komen en de bewoners hebben moeten vertellen waar zij aan toe waren. Het perspectief van verbetering stelt volgens deze opvatting de heersende onderhoudsproblemen in de schaduw.

Nadere aanmerkingen zijn gemaakt op de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden, zowel die van het eigen personeel van het GWR (Afrikaanderwijk) als die van ingeschakelde aannemers (Oude Noorden), die slecht gecontroleerd zouden worden door de beheerders.

Na de verbetering of vervanging van de woningen in de stadsvernieu-

wingsgebieden hebben zich eveneens problemen met het onderhoud voorgedaan. In het oog springen vooral problemen direct na de oplevering van de woning. In verband met een touwtrekken tussen beheerder een aannemers over de aansprakelijkheid, volstond de beheerder met lapmiddelen (Buizengat). In een andere project weet een bewonersorganisatie (Cool) de opleveringsproblemen aan de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de gemeentelijke dienst Volkshuisvesting (toezicht) en het GWR (formeel opdrachtgeverschap).

Een algemenere klacht betreft de eerste generatie stadsvernieuwingsprojecten, waarbij vooral de installaties en het niveau van isolatie het moeten ontgelden. Er bestaat onvrede over de gerealiseerde kwaliteit van deze projecten, die van mindere kwaliteit zijn dan recentere projecten. Sommige bewonersorganisaties vinden dat in de sfeer van het onderhoud de kwaliteit op het nu gebruikelijke peil gebracht zou moeten worden (Afrikaanderwijk), ook al voldoen de woningen aan de toenmalige kwaliteitseisen (besluitvorming in projectgroepen en planteam rondom het ontwerp en bestek).

#### Procedure voor het melden van onderhoudsklachten

Knelpunten komen bewoners tegen wanneer zij onderhoudsklachten melden op de wijkpost van de beheerder. Het grote aandeel klachtenonderhoud in de totale onderhoudsactiviteiten van de beheerders ontlokte aan een van de bewonersorganisaties het commentaar, dat de beheerders te veel de initiatieven van bewoners afwachten en pas eventueel wat doen als het te laat is (Oude Noorden).

Wanneer bewoners hun onderhoudsklachten willen melden, ervaren zij vaak dat de beheerders moeilijk bereikbaar zijn, zowel telefonisch als te voet (Buizengat/Bospolder-Tussendijken). Is de wijkpost eenmaal bereikt, dan blijken bewoners op een andere drempel te stuiten: Wordt hun klacht wel of niet aangenomen door de functionaris achter het loket of aan de telefoon? (Oude Noorden). Bewoners die zich moeizaam uiten in het Nederlands en via de telefoon lopen een grotere kans om afgewimpeld te worden (Cool).

Een volgende stap in de procedure is het wachten op de onderhoudswerkzaamheden:

"Op veel klachten van huurders over de onderhoudstoestand werd niet gereageerd, of kwam er alleen een opzichter kijken." (Afrikaanderwijk, ook: Oude Noorden en Kralingen)

Het kwam voor dat bewoners vervolgens van het kastje naar de muur zijn gestuurd: heen en weer van de wijkpost naar het hoofdkantoor van de beheerder (Oude Noorden).

Als achtergrond voor de knelpunten in het klachtenonderhoud ziet men de budgettering van het onderhoud, die in de onderhandelingen tussen de gemeente en de beheerder vastgesteld is.

"De Combinatie schuift de verantwoordelijkheid voor het tekortschietende onderhoud af op de gemeente, die verantwoordelijk voor de aankoop geacht wordt." (Bospolder-Tussendijken)

De beheerders blijken volgens bewonersorganisaties niet volledig aan te spreken in de wijk op hun onderhoudsverplichting.

#### Woningtoewijzing

Twee van de onderzochte bewonersorganisaties hebben problemen met de resultaten van de woonruimteverdeling, de toewijzing van woningen. In de ene wijk (Cool) ervaart men het als een probleem dat geen oud-wijkbewoners meer te vinden zijn voor de voordrachten. In de Rotterdamse stadsvernieuwingsgebieden hebben bewonersorganisaties namelijk in het verleden voorrang voor (oud-)wijkbewoners bedongen, in de zogenaamde 85-15 regeling. In de betrokken wijk heeft men geen argument meer om urgente kandidaten van de gemeentelijke dienst Woonruimte zaken van buiten de wijk tegen te houden, kandidaten waar men zich beducht voor toont.

De andere bewonersorganisatie (Buizengat) heeft bezwaren gehad tegen een massale toewijzing van nieuwbouwwoningen aan buitenlanders, die een overloop vormde vanuit andere (stadsvernieuwings-)buurten. Verder heeft de betrokken bewonersorganisatie moeite met een onevenredig groot deel studenten onder de bevolking van de buurt, die de andere bewoners overlast bezorgen. In dezelfde wijk vormen burenruzies een sociaal probleem (ook Oude Noorden). Volgens de bewonersorganisatie is de beheerder, het GWR, tekortgeschoten bij de inplaatsing van de bewoners in de complexen. Het woonmaatschappelijke werk is onvoldoende op deze sociale problemen aan te spreken (Kralingen/Buizengat).

Een algemenere klacht van bewonersorganisaties betreft de toegankelijkheid en de afstemming van het woonmaatschappelijke werk op de processen van stadsvernieuwing en onderhoud (Oude Noorden en Afrikaanderwijk). De zogenaamde procesleegstand bij de stadsvernieuwing heeft met name het GWR onvoldoende weten te beheersen (Oude Noorden en Kralingen), hetgeen aanleiding heeft gegeven tot vandalisme en het wegtrekken van bewoners. Overigens schreef men deze problemen niet alleen toe aan het woonmaatschappelijke werk van het GWR. Ook het functioneren van de dienst Woonruimte zaken is als ontoereikend ervaren.

Naast deze problemen vestigen de bewonersorganisaties de aandacht van de beheerders op sociale en andere problemen waar de stadsvernieuwingsoperatie geen afdoende oplossing voor heeft geboden. Men wijst daarbij op overlast van bijvoorbeeld horeca, verslaafden en het parkeren (Cool).

#### Woonlasten

Het in de stadsvernieuwing algemeen verbreide probleem van de hoge woonlasten is slechts terzijde in de vraaggesprekken aan de orde gekomen, omdat daarin de aandacht voornamelijk bij het wijkgerichte functioneren van de beheerders lag. Bovendien bleken bewonersorganisaties dit probleem vooral aan de stadsvernieuwing te koppelen, en op de hoofdkantoren en bij de gemeente aan te kaarten (met uitzondering van Cool).

Wel kwamen gevallen van hoge bijkomende kosten uitgebreid aan de orde in enige gesprekken. In een naoorlogse complex in een tweede-ringswijk hadden bewoners buitengewoon hoge stookkosten. Deze waren behalve aan de afdichting van de kozijnen toe te schrijven aan verouderde verwarmingsketels met een laag rendement (Gijsinglaan). Hoewel de bewoners bereid waren zelf op te draaien voor een voortijdige afschrijving van die ketels, liet het GWR de toestand geruime tijd ongewijzigd. In hetzelfde complex kampen de bewoners met hoge bijkomende kosten voor de posten huismeesters en het gemeentelijk onderhoud van het semi-openbare groen rondom de flats.

Een probleem in deze flats en ook in een andere buurt, Buizengat, was de geluidsoverlast van de individuele pogingen van bewoners om hun stookkosten omlaag te brengen. Deze overlast ontstaat door het massaal dichtdraaien van radiatorkranen en het dichtstoppen van de openingen van de mechanische ventilatie. De beheerders lieten een vervanging van de nog niet afgeschreven installaties achterwege.

### Organisatie van de stadsvernieuwing

De laatste categorie van knelpunten was het functioneren van de beheerders in de stadsvernieuwing. In de zwartboeken van de bewonersorganisaties uit de Afrikaanderwijk en het Oude Noorden werden hieraan nogal veel bladzijden besteed. De activiteiten van de stadsvernieuwingsfunctionarissen en die van beheerfunctionarissen op de wijkposten en de hoofdkantoren zijn onderling slecht gecoördineerd, wat onduidelijkheid en onzekerheid voor bewoners tot gevolg heeft gehad.

Achterliggende het probleem van de gebrekkige coördinatie speelt een spel van invloed en macht. Wanneer gesteld wordt dat de beheerders niet naar behoren meedraaien in de stadsvernieuwingsorganisatie, gebeurt dit ook vanuit oogmerk het beheer ondergeschikt te maken en te houden aan de stadsvernieuwing (Kralingen). Bij een bewonersorganisatie die in een beginfase van de stadsvernieuwing verkeert ging men verder. Men stelde daar ook de problemen van bewoners met het beheer ondergeschikt aan de stadsvernieuwing (Bospolder-Tussendijken), die een grotere belangstelling van de wijkgebonden bewonersorganisatie geniet.

Deze opstelling heeft tot conflicten geleid met complexgebonden organisaties van bewoners, in gevallen dat stadsvernieuwingsprojecten ten koste gingen van het uitzicht en de daglichttoetreding van bestaande woningcomplexen (Gijsinglaan, ook: Kralingen).

### 9.2. GEWENSTE EN AANGEDRAGEN OPLOSSINGEN

De bewonersorganisaties hebben behalve knelpunten ook hun visie op oplossingen aangegeven. De vraag van deze paragraaf luidt:

Welke veranderingen in het beleid van de beheerders zouden volgens de bewonersorganisaties bijdragen aan het opheffen van de gesignaleerde knelpunten van bewoners?

In de uitspraken van de bewonersorganisaties zijn verschillende lijnen in de visie op de oplossingen te vinden, die hier achtereenvolgens behandeld zullen worden:

- meer geld voor onderhoud
- een efficiënter onderhoud
- een socialere opstelling van de beheerder
- een betere bereikbaarheid en informatie
- de wijkpost onder leiding van slechts een aanspreekbare verantwoordelijke persoon
- personeelsbeleid binnen het bereik van de wijken
- een inzichtelijk en aangepast financieel beheer

### Meer geld voor onderhoud

Meer geld voor het onderhoud is een oplossingsstrategie die weinig weerklank ondervindt bij de beheerders. Eerder is het algemene knelpunt gesignaleerd dat de beheerders te weinig geld van de gemeente hebben gekregen, wat tot het over en weer afschuiven van de onderhoudsverantwoordelijkheid heeft geleid. Hoewel de budgettering van het onderhoud door sommigen als de oorzaak van de problemen aangewezen is, vertrouwen anderen daarentegen op de budgettering voor een aanpak van de knelpunten. De wijkpost van de beheerder zou onder de hoede van de bewonersorganisatie vrijelijk moeten kunnen beschikken over dit budget. De wensen over de aanwending hiervan lopen uiteen bij de diverse bewonersorganisaties. In een wijk zag men in budgetten een garantie voor de uitvoering van onderhoudsplannen voor aangekochte onverbeterde woningen (Oude Noorden). Een andere bewonersorganisatie ziet een bestemming in de aanpak van opleveringsgebreken en vervanging van de energieverpillende en overlast bezorgende mechanische ventilatie (Buizengat). In een wijk waar de stadsvernieuwingsoperatie zo goed als beëindigd is, verwacht men met een dergelijk budget de niet uitgekomen verwachtingen, die bewoners aan de stadsvernieuwing hadden gesteld (Cool), alsnog in te lossen. Tevens wordt van de beheerder een niet te strikt onderscheid tussen verhuurders- en huurdersonderhoud (d.w.z. onderhoud voor rekening van de huurder) verlangd, een onderscheid waar na een bezuinigingsronde strakker de hand aan is gehouden.

Ongeacht de beheersovereenkomst (IGON) tussen de gemeente Rotterdam en de woningcorporaties verlangen de bewonersorganisaties dat de beheerders zich houden aan hun onderhoudsverplichting (Hillesluis). Indien de budgetten van de gemeente daartoe ontoereikend zijn, zouden de beheerders die budgetten dan maar moeten overschrijden, desnoods ten koste van hun algemene bedrijfsreserves. De beheerders moeten zich, naar de mening van bewonersorganisaties, politiek sterk maken voor meer geld in de stadsvernieuwingswijken (Hillesluis en Cool); ze zouden toereikende budgetten moeten bevechten.

Een van de betrokken bewonersorganisaties verwacht geen hogere onderhoudsinspanning van de beheerder, De Combinatie, en heeft in plaats daarvan de zinnen gezet op een verlaging van de huren van de zogenaamde oudbouw in de wijk (Bospolder-Tussendijken). Een andere bewonersorganisatie streeft zowel naar een huurverlaging ('basishuurverlaging' bij de renovatie van woningwetwoningen) als het aanspreken van de algemene bedrijfsreserve ten behoeve van goed onderhoud (Hillesluis).

### Efficiënter onderhoud

Het onderhoud zouden de beheerders efficiënter kunnen verrichten; onderhoudsplannen worden door veel bewonersorganisaties gepropageerd als een oplossing voor de onderhoudsproblemen (Oude Noorden). Aan de vraag naar planmatigheid is de gemeente Rotterdam tegemoet gekomen met de programma's van eisen voor de zogenaamde Renovatie Instandhouding (RIS). Terwijl de bewonersorganisaties van onderhoudsplannen een verbetering verwachtten, bleek de gemeente planmatigheid als argument bij de beperking van de onderhoudsuitgaven te kunnen gebruiken (Bospolder-Tussendijken).

Een van de bewonersorganisaties achtte het onwaarschijnlijk dat de planmatigheid tot zo'n efficiëntieverbetering zou leiden, dat een verlaging van

het onderhoudsbudget in de wijk met f 8 miljoen zonder uitstel en afstel van onderhoudsactiviteiten mogelijk zou zijn (Afrikaanderwijk). Met deze uitleg aan het begrip planmatigheid was men daar weinig gelukkig. In een andere wijk ervaart men de planmatigheid als een verbetering, omdat bewoners daardoor weten waar zij aan toe zijn (Bospolder-Tussendijken).

### Socialere opstelling

Met een verwijzing naar de term sociale beheerders (gebruikelijke naam voor gemeenten en woningcorporaties) verlangen de bewonersorganisaties een socialere opstelling van de beheerders. Hieronder verstaat men verschillende dingen. Ten eerste worden op het stedelijke niveau eisen gesteld aan het woonlastenbeleid van de beheerders: een beheersing van de servicekosten en een stellingname tegen het woonlastenbeleid van de rijksoverheid. Daarnaast verlangt men van de beheerders dat deze geen stappen ondernemen tegen huurders die uit protest een deel van hun huur niet betalen: het gedogen van de huurinhoudingsacties.

Een ander punt is de woningtoewijzing in de stadsvernieuwingswijken, waarop slechts zijdelings ingegaan is. Uit een stuk ten behoeve van een stedelijke vergadering van de Rotterdamse bewonersorganisaties is het toepaselijke citaat:

"In de stadsvernieuwingswijken gelden per wijk huisvestingsregels die afgestemd zijn op de stadsvernieuwing en wijkbewoners voorrang geven. Sommige wijken zitten hierdoor potdicht voor mensen die van buiten de wijk of stad komen. (...) Als het stadsvernieuwingsproces achter de rug is zullen de regels in elk geval bijgesteld kunnen worden. Maar er zal in elk geval voorrang moeten blijven voor mensen uit de wijk en controle op de uitvoering moet mogelijk blijven. Belangrijk aandachtspunt is dat er geen regels mogen komen waarbij b.v. mensen met minimum inkomens uitgesloten worden van nieuwbouw." (Cool)

De voorrangsregel wordt door een van deze wijken uitdrukkelijk gebruikt om urgente kandidaten van de dienst Woonruimte zaken, waaronder veel van buitenlandse afkomst, te weren uit de wijk. Van de beheerder, het GWR, is namelijk verlangd dat deze belangstelling voor een terugkeer gaat wekken bij oud-wijkbewoners (Cool).

Onder een sociale opstelling verstaat men ook, dat de beheerders bij de toewijzing van woningen aan nieuwe bewoners ('inplaatsing') vooraf rekening houden met de problemen die de inplaatsing van desbetreffende kandidaten zouden kunnen geven in de verhouding tot de zittende bewoners (Cool). Verder is aan de beheerders gevraagd bemiddelend op te treden bij bureau-ruzie en storend woongedrag (Buizengat).

In de wijk met de aflopende stadsvernieuwing (Cool) heeft de bewonersorganisatie de beheerder verzocht samen te werken aan een bestrijding van de horeca- en parkeeroverlast. In dat geval wordt verwezen naar de onvoltooide sociale doelstelling van de stadsvernieuwing.

### Betere bereikbaarheid en informatie wijkposten

Een betere bereikbaarheid en informatie van de wijkposten van de beheerders is een algemene lijn in de visie van de onderzochte bewonersorganisaties. Een uitbreiding van de gesprekken, vooral voor het woonmaatschappe-

lijke werk, is daarvan een uitwerking. Om de bereikbaarheid van de afdelingen huurzaken te verbeteren willen enkele organisaties, dat de beheerders functionarissen van die afdelingen overplaatsen van de hoofdkantoren naar de wijkposten. Een wijk mist een wijkpost van de grootste beheerder aldaar en neemt voorlopig genoegen met een vage toezegging over zo'n wijkpost: "De bewonersorganisatie en De Combinatie zijn het eens over de noodzaak ervan. Het is echter nog niet duidelijk wanneer, in welke vorm en onder welke afspraken die wijkpost zou moeten gaan functioneren." (Bospolder-Tussendijken)

Door bewonersorganisaties zijn, onder andere in de zwartboeken, concrete voorstellen gedaan voor een verbetering van de procedure van het klachtenonderhoud, zowel met het oog op de bereikbaarheid als op de informatie over de werkzaamheden. Een lijn in een van deze voorstellen is een coördinerende rol voor de onderhoudsopzichter, die desgewenst zonder doorverwijzingen verantwoordelijk aan bewoners af kan leggen over de reactie op de onderhoudsklacht.

### Leiding wijkpost

De wijkpost onder slechts een aanspreekbare verantwoordelijke persoon was een telkens terugkerend motto in de gesprekken met de bewonersorganisaties. Het slechte functioneren van de wijkposten zou volgens deze te wijten zijn aan twee gebreken in de organisatie van de beheerders: een onvoldoende coördinatie van de 'werksoorten' in de wijk en de afhankelijkheid van de wijkfunctionarissen ten opzichte van de hoofdkantoren. Hiervan uitgaande is geëist dat alle werksoorten op de wijkposten ondergebracht zouden worden en dat die onder leiding zouden staan van slechts een aanspreekbare en verantwoordelijke persoon. Het hoofd van de wijkpost zou, analoog aan de stadsvernieuwingsambtenaren, gemandateerd moeten zijn voor alle besluiten betreffende het beheer in de wijken. Het idee is, dat men bij deze persoon terecht kan met klachten over het functioneren van de wijkpost en over individuele functionarissen. Het hoofd zou daarom een echte 'baas' moeten zijn (Oude Noorden). In een wijk waarin verschillende buurtgroepen opereren zit men niet te wachten op zo'n 'sterke man' (Buizengat). Sommige buurtgroepen zien namelijk meer in een behoorlijke zelfstandigheid van de functionarissen waar zij direct mee te maken krijgen.

Consequent doordacht is de voorgestelde wijkpostorganisatie niet, wanneer we de verhouding tussen de volledig verantwoordelijke hoofden van de wijkposten en de gewenste mandatering van de stadsvernieuwingsfunctionarissen van de beheerders, de zogenaamde bouwcoördinatoren, bezien. Het laat zich aanzien, dat de eis van een aanspreekbare en verantwoordelijke persoon als baas van de wijkpost geformuleerd is in situaties, waarin bewoners tot een bundeling van de activiteiten op wijkniveau zijn gekomen. De gewenste coördinatie van de beheerder zal de bewonersorganisaties alleen wat opleveren, als zij daar zelf voldoende interne coördinatie tegenover weten te stellen.

Het motto is ook ingegeven door het streven de meerdere wijken overkoepelende hoofdkantoren van de beheerders in macht te beknotten. In plaats van een centrale sturing ziet men meer in 'serviceverlenende' en 'ondersteunende' taken van de hoofdkantoren ten opzichte van de wijkposten (Oude Noorden en Hillesluis). De bewonersorganisatie in de Afrikaanderwijk heeft zelfs

gepoogd een aparte directeur in de wijk te krijgen, wat in feite een splitsing van het werkapparaat van de beheerder in zou houden.

### **Personeelsbeleid binnen bereik van de wijken**

Bewonersorganisaties hebben zich op het vlak van het personeelsbeleid begeven, gezien sommige eisen aan de personele bezetting van de wijkposten van de beheerders. Ten eerste zijn eisen gesteld aan de omvang van die personele bezetting. Een extreem voorbeeld was de vraag van de Bewonersorganisaties Hillesluis aan het GWR, of Hillesluis - een wijk met 1.800 woningen en vier buurten - 4 opzichters en 4 woonmaatschappelijk werkers (full-time) kon krijgen. Een idee achter dergelijke eisen is dat meer beheersfunctionarissen in de wijk ook meer activiteiten en uitgaven in de wijk plaats zullen vinden.

Dit idee is deels weerlegd tijdens bezuinigingen bij het GWR. Het personeel van het GWR wist toen ontslagen tegen te houden, waarna de bezuinigingen via een beperking van de onderhoudsactiviteiten werden gerealiseerd. Uitgaande van een budget per wijk gaat een verhoging van de personele bezetting evenwel ten koste van de beheersactiviteiten in de wijk. Ook kan uitbreiding bij de ene werksoort van de beheerder ten koste gaan van een andere werksoort (Kralingen).

Ook met de taakomschrijvingen van het personeel op de wijkposten van de beheerders hebben bewonersorganisaties zich bezig gehouden. Zij wilden uitsluitel over het mandaat, verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van de functionarissen. Een grotere eigen verantwoordelijkheid van de functionarissen leidt tot een betere motivatie volgens een bewonersorganisatie (Buizingat/Kralingen). Een bewonersorganisatie heeft expliciet geëist dat het hoofd van de wijkpost de bevoegdheid zou moeten krijgen om functionarissen te ontslaan (Hillesluis), een eis in de lijn van de 'sterke man' maar in strijd met de gewenste betrokkenheid door eigen verantwoordelijkheid van individuele functionarissen.

Bewonersorganisaties hebben zich op verschillende manieren ingelaten met de personele invulling van de wijkposten van de beheerders. Een algemene eis was die van vakbekwaam en gemotiveerd personeel. In enkele gevallen is men een stap verder gegaan met de eisen aan de personele invulling. Vooraf wilde men weten wie op de wijkpost kwam te werken, om zich vervolgens uit te spreken tegen de aanstelling van bepaalde personen (Hillesluis en Kralingen).

De bewonersorganisaties en stadsvernieuwingsambtenaren beogen met hun 'motivatiebevordering', dat de functionarissen van de beheerders zich identificeren met problemen in de wijk. Ze proberen die functionarissen voor zich te winnen en ze als het ware los te weken van de hoofdkantoren van de beheerders. Men refereert daarbij aan de relatie die bewonersorganisaties opgebouwd hebben met de ambtenaren van de stadsvernieuwingsorganisatie van de gemeente, zoals de externe deskundigen (zie hoofdstuk 3).

### **Inzichtelijke en aangepast financieel beheer**

Financiële inzichtelijkheid van het beheer (bedrijfsreserves en onderhoudsfondsen) stond niet bovenaan de verlanglijst van de bewonersorganisaties.

Een aantal Rotterdamse corporaties heeft geen inzage willen geven in die gegevens, maar dat waren andere beheerders dan die van het onderzoek.

Bewonersorganisaties die desgevraagd de financiële gegevens hebben gekregen, vonden die gegevens op zich weinig inzichtelijk (Afrikaanderwijk en Hillesluis). Bewonersorganisaties in stadsvernieuwingswijken verlangen overigens dat de beheerders hun reserves aanspreken voor extra activiteiten in die wijken, een verlangen dat een protest oproept bij een bewonerscommissie in een woningwetcomplex (Gijsinglaan). Overigens was een van de bewonersorganisaties uitgesproken sceptisch over de kans dat beheerders hun reserves verder zouden aanspreken voor de stadsvernieuwingswijken (Oude Noorden).

### **9.3. STRATEGIEËN VAN BEWONERSORGANISATIES**

In de voorgaande paragraaf hebben we gezien dat bewonersorganisaties hun eisen aan beheerders voorzien van voorstellen voor oplossingen. Deze bewonersorganisaties gaan verder dan alleen de signalering van de knelpunten. Met deze verdergaande stap maken zij een strategische keuze. De kans op het wegnemen van de knelpunten kan groter zijn. Aan de andere kant verliezen zij prestige in hun verhouding tussen de bewoners en beheerders wanneer hun voorstellen geen oplossingen blijken. In deze paragraaf komt de volgende vraag aan de orde:

Welke strategieën hanteren bewonersorganisaties om de beheerder te brengen tot oplossingen voor het woningbeheer in de stadsvernieuwingswijken?

Deze vraag wordt uitgewerkt aan de hand van strategische overwegingen en afwegingen.

#### **Gemeenschappelijke basis**

Een voorwaarde voor een strategie is uiteraard het bestaan van een vorm van organisatie onder de bewoners. Zo'n organisatie komt van de grond wanneer bewoners hun problemen en knelpunten gemeenschappelijk ervaren. Vaak blijven de knelpunten steken in een 'individualiserende' behandeling van klachten door de beheerders. De beheerders spreken liever van incidenten dan van gemeenschappelijke of structurele knelpunten.

De voorwaarde van gemeenschappelijk ervaren problemen leidt er bij het woningbeheer toe, dat een eventuele organisatie van bewoners per complex optreedt. Als we de verschillende soorten complexen vergelijken (onverbeterd, kleine beurt, renovatie en nieuwbouw) kunnen we twee dingen opmerken:

- De eerste twee soorten complexen vormen vaak geen ruimtelijke eenheden.
- De onverbeterde complexen missen de achtergrond van gemeenschappelijk beleefde stadsvernieuwingsprojecten.

Bij recent opgeleverde renovatie- en nieuwbouwprojecten zijn volgens bewonersorganisaties de omstandigheden voor bewonersorganisatie in het beheer veel gunstiger dan bij onverbeterde woningen, terwijl de knelpunten voor de bewoners van die woningen ernstiger en verscheidener zijn.



### Bundeling van klachten of klachtenbureau

Een strategische vraag is in hoeverre een bewonersorganisatie als klachtenbureau voor het beheer wil functioneren. Sommige bewonersorganisaties hebben spreekuren ingesteld voor bewoners die ontevreden zijn over het beheer (Afrikaanderwijk en Bospolder-Tussendijken). Deze bieden de mogelijkheid om de klachten te bundelen en bewoners tot gezamenlijke actie te bewegen. Een nadeel is dat sommige bewoners hun klachten over laten aan de bewonersorganisatie (Buizengat). Een groepje binnen de bewonersorganisatie van het Oude Noorden (De OZO) stelde het volgende:

"De OZO is niet bedoeld als een instantie die klachten van individuele bewoners, die niet verholpen zijn, per stuk alsnog aankaart bij de beheerders. Deze klachten gebruikt men wel in de onderhandelingen als voorbeelden van wat er mankeert aan het beheer. Het idee van een klachtenverzamelingsbureau voor de beheerders heeft de OZO volstrekt afgevozen als strategie. Men zou werk voor de beheerders gaan verrichten, en zodoende verantwoordelijk worden voor een falend klachtenonderhoud."

In overleg tussen complexgebonden bewonersgroepen uit Cool en het GWR zijn voornamelijk individuele klachten aangekaart. Het bewonerskader en de beroepskrachten zouden liever een minder individueel gebruik van dit overleg zien, waarbij meer structurele en beleidsmatige zaken aan de orde zouden komen. Deze bewonersorganisatie mist door de aflopende stadsvernieuwing de voorheen door de gemeente betaalde begeleiding van bewoners, en speelt taktisch in op elke bewonersactiviteit, ook al strookt die niet met de voorgestane strategie.

### Stadsvernieuwing aantrekkelijker dan woningbeheer

In hoeverre kan en wil een bewonersorganisatie zich bezig houden met het beheer? Bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingsgebieden hebben hun handen vol aan de stadsvernieuwing en besteden minder aandacht aan het beheer (vooral in beginfase: Bospolder-Tussendijken). De komst van nieuwe beheerders als gevolg van de herverkavelingsoperatie in Rotterdam brengt daar tijdelijk verandering in. De volgende onderhandelingen met de beheerders kunnen rekenen op een verhoogde inzet van de bewonersorganisaties in de Afrikaanderwijk en Hillesluis.

Buiten deze situaties treft men groepjes binnen bewonersorganisaties aan die zich bezig houden met het beheer. Wat zo'n groepje doet is ondergeschikt aan de activiteiten van de overkoepelende bewonersorganisatie in de stadsvernieuwingswijk. Onderhandelingen met de beheerders kunnen in deze gevallen geen kracht bijgezet worden met het dreigement, 'de stadsvernieuwings plat te gooien' (Oude Noorden). Eveneens zijn de onderhandelingen over het beheer in de wijk ondergeschikt aan de activiteiten van de bewonersorganisaties op het stedelijke 'woonlastenfront'. Een reden voor de geringe aandacht van bewonersorganisaties voor een verbetering van het beheer in de wijk is als volgt verklaard:

"Een bewonersorganisatie die zich te veel in het beheer verdiept en niet snel resultaten boekt kan in een isolement ten opzichte van de bewoners komen." (Cool)

In de wijk waar de stadsvernieuwing op zijn retour was, Cool, heeft men weinig enthousiast de aandacht verlegd naar het beheer:

"De omschakeling van de stadsvernieuwing naar het beheer is moeilijk voor de bewonersorganisatie. Op het beheer zijn bewoners slechter te organiseren dan op een sensationelere aangelegenheid als het bouwen of verbeteren van woningen. Per project (planontwikkeling en uitvoering) organiseerden de bewoners zich en draaiden mee in de inspraakprocedure. Na de stadsvernieuwing is er slechts een project- en nu complexgebonden bewonersgroep overgebleven. (...) De bewonersorganisatie van Cool mist hierdoor een band met de achterban."

De aandacht van bewonersorganisatie voor het beheer staat dus duidelijk in de schaduw van de betrokkenheid bij de meer in- en aangrijpende stadsvernieuwing. De mogelijkheden om bewoners voor het beheer te organiseren zijn kennelijk aan beperkingen onderhevig.

### Gebruik van positie in stadsvernieuwingsorganisatie

Een volgende vraag van strategie ten aanzien van het beheer is of en in hoeverre bewonersorganisaties gebruik maken van hun positie in de projectgroepen stadsvernieuwing. De kracht van deze positie is gelegen in de mogelijkheid van bewonersorganisaties om via individuele bewoners de voortgang van de stadsvernieuwing te belemmeren. De gemeente en de betrokken woningcorporaties hebben de bewonersorganisaties nodig teneinde de stadsvernieuwing soepel en snel (in verband met kosten van organisatie en personeel) te laten verlopen.

Van deze afhankelijkheid hebben bewonersorganisaties gebruik gemaakt om beheerders tot een adequatere afhandeling van onderhoudsklachten en tot onderhandelingen over het beheer te brengen.

"Men ziet in dat zolang de bewonersorganisatie samen met de beheerders bij de stadsvernieuwing betrokken is, er getracht zal moeten worden om te komen tot afspraken over het beheer. De onderhandelingspositie is in die tijd waarschijnlijk gunstiger dan in de periode na de stadsvernieuwing." (Oude Noorden)

Na die tijd vervalt de afhankelijkheid van de gemeente en de beheerders. In het beheer hebben deze partijen alle tijd en missen bewonersorganisaties de mogelijkheid om ze door een blokkade onder druk te zetten. Beheerders hoeven in die situatie niet verder te gaan 'dan te getuigen van hun goede wil'.

In de aanpak van de beheerders krijgen bewonersorganisaties zo nu en dan de steun van ambtenaren in de projectgroepen stadsvernieuwing. Deze ambtenaren spelen door hun voorsprong in deskundigheid niet alleen bij de planvorming in de stadsvernieuwing een grote rol (Afrikaanderwijk), maar ook in de bepaling van de strategieën van bewonersorganisaties ten aanzien van het beheer. Aan de ene kant kunnen die strategieën daardoor doeltreffender worden; aan de andere kant worden ze gevoed vanuit andere belangen dan die van de bewoners. Een voorbeeld van dit laatste vormt de oplossing van 'planmatigheid' bij het onderhoud van de aangekochte woningen en de koppeling aan de etikettering (stadsvernieuwingsplanning per woning) van de projectgroepen. Bewonersorganisaties zijn hierdoor betrokken en verantwoordelijk gemaakt voor het beperken van de onderhoudsuitgaven, wat niet hun bedoeling is geweest. Een andere aangedragen oplossing die vanuit de belangen van de projectgroepambtenaren beter te begrijpen dan vanuit de buurtgebonden basis van de bewonersorganisaties, is de eis van de 'sterke man' op de wijkpost van de beheerders. Illustratief in dit verband is een uitspraak van een projectgroepambtenaar over de eisen die een groep uit de projectgroep aan

het beheer i.c. de reorganisatie van het GWR gesteld heeft:

"Een tweede voorwaarde die de groep stelde was dat de deconcentratie van het GWR aan zou sluiten op de Projectorganisatie Stadsvernieuwing, met het idee dat het beheer ondergeschikt moet zijn aan de stadsvernieuwing." (Kralingen)

We kunnen hierin een streven naar behoud van de macht van de projectorganisatie stadsvernieuwing ontwaren.

### Scheppen van gelegenheden voor het stellen van eisen

Bewonersorganisaties zijn voor het stellen van eisen en het voeren van onderhandelingen ten aanzien van het beheer aangewezen op gunstige gelegenheden. Deze zijn gunstig wanneer bewoners op grote schaal zijn te mobiliseren voor een gekozen actiepoint en beheerders met dit punt in verlegenheid te brengen zijn. Met zwartboeken en klachtenenquêtes creëren bewonersorganisaties zelf zo'n gelegenheid, waarbij ze gebruik maken van de gevoeligheid van de gemeente en de beheerders voor negatieve publiciteit. In het ene geval sparen ze klachten van individuele bewoners over de beheerders op; in het andere geval verzamelen ze actief klachten. Voorbeelden in het onderzoek zijn:

- Zwartboek GWR, uitgave Wijkorgaan Afrikaanderwijk, mei 1981
- 'Het is gewoon een Grof Schandaal', zwartboek Patrimonium & De Combinatie in de wijk, Bewonersorganisatie Het Oude Noorden, april 1982
- enquête van de Werkgroep Rottebocht in een gelijknamig nieuwbouwcomplex van De Combinatie in het Oude Noorden
- plannen voor een zwartboek bij een komende evaluatie van het Proefdistrict Kralingen (GWR), van de buurtgroepen in samenwerking met het projectbureau stadsvernieuwing in Kralingen.

De zwartboeken hebben twee gemeenschappelijke kenmerken:

- een opdeling van de klachten en eisen naar de werksoorten van de beheerders in de wijken. Als samenhang in de opdeling ziet men een coördinatie van de wijkpost door een 'sterke man', een vergaande mandatering van de wijkpost ten opzichte van het hoofdkantoor en een eigen budget voor de wijkpost
- een bundeling van voor bewoners herkenbare en prikkelende problemen met functionarissen en afdelingen van de beheerders in de wijken.

Op de zwartboeken volgden onderhandelingen met de beheerders over de eisen. Bewonersorganisaties ontkwamen na de publikatie van een zwartboek niet aan een overschakeling op een onderhandelingsstrategie, vaak een niet geheel probleemloze overschakeling.

In een stedelijke vergadering van bewonersorganisaties is kritiek geleverd op de zwartboeken over de beheerders:

"Uit de zwartboeken komen een reeks van klachten naar voren die behalve het slechte functioneren van het corporatiewerkapparaat terug te voeren zijn tot een aantal beleidsterreinen. Het is hard nodig op dat gebied de discussie te starten en nadere eisen te ontwikkelen. De eisen in de zwartboeken gaan namelijk meestal niet verder dan eisen t.a.v. het functioneren van het werkapparaat." (V.d. Berg, 21-4-1982).

Een dilemma is dat een stap van het zichtbaar slechte functioneren van het beheer in de wijk naar beleid van de beheerders en de gemeente (ten aanzien van woonlasten, onderhoud, woningtoewijzing, financiële reserves en budget-

ten) en de juridische verhoudingen tussen huurder en verhuurder ten koste gaat van de herkenbaarheid en het mobiliserende effect van zwartboeken. Vanuit dit dilemma bezien valt het te begrijpen dat de wijkposten van de beheerders als de grote boosdoeners van bijvoorbeeld een falend onderhoudsbeleid opgevoerd worden, terwijl men vervolgens steun zoekt bij het gemeentebestuur (wethouder of Stuurgroep Stadsvernieuwing) die juist de verantwoordelijke maar onzichtbare hand in dit onderhoudsbeleid hebben gehad.

### Herverkaveling en deconcentratie GWR aangeprezen

Er hebben zich ook gunstige gelegenheden voor het stellen van eisen voorgedaan die niet door de bewonersorganisaties zelf gecreëerd zijn: beheerderswisselingen in de wijken ten gevolge van de herverkaveling (Hillesluis en Afrikaanderwijk) van het aangekochte woningbezit van de gemeente Rotterdam en de reorganisatie van het GWR, de deconcentratie met de proefdistricten (Kralingen en Hillesluis).

De herverkaveling vormt een mobilisatiepunt (Afrikaanderwijk) voor de bewonersorganisaties. Verder maken bewonersorganisaties gebruik van:

- het feit dat de beheerderswisseling van bovenaf is opgelegd door de gemeente, in samenspraak met de federatie van de woningcorporaties. Een doeltreffend argument was dat zo iets niet getuigt van de in de Rotterdamse stadsvernieuwing voorgestane decentrale besluitvorming (Hillesluis)

- de tijdsdruk op de herverkavelingsonderhandelingen tussen de gemeente en de woningcorporaties. De bewonersorganisaties probeerden de besluitvorming op te houden totdat de nieuwe of vertrekkende beheerders de gestelde eisen hadden ingewilligd.

Ook in deze specifieke gevallen schuilt de macht van bewonersorganisaties vooral in de mogelijkheid tot een blokkade (slechts veto-groep).

De invoering van de deconcentratie van het GWR in Kralingen is ook aangeprezen voor het stellen van eisen en voeren van onderhandelingen. Opmerkelijk genoeg hebben de buurtgroepen hiertoe niet zelf het initiatief genomen. Ongevraagd werd een groep binnen de Projectgroep Kralingen (vertegenwoordigers van de vier buurtgroepen en twee ambtelijke leden) door het 'Stadhuis' aangewezen als gesprekspartner van het GWR. Het volgende overleg met het GWR verliep moeizaam en verleidde een van de leden tot de uitspraak over de intenties van het GWR bij de deconcentratie:

"Het GWR zit met een eigen probleem: Hoe is de opdracht van de wethouder tot deconcentratie met zo min mogelijk 'pijn' voor de bestaande organisatie en het personeel uit te voeren. Het GWR gaf in het gesprek (met de groep) de indruk dat de interne randvoorwaarden bij de deconcentratie tot doelstelling verheven zijn." (Kralingen)

Het uitspreken van twijfels over de intenties is veel gebruikt door de bewonersorganisaties om de instanties onder druk te zetten. Overigens vertoont de bovenstaande observatie een sterke overeenkomst met de gang van zaken rondom de oprichting van het GWR (zie hoofdstuk 7).

### Geografisch niveau van organisatie en invloedsdomein

Het niveau van organisatie is ook aan de orde als het gaat om de strategieën van de bewonersorganisaties. In Rotterdam is een stedelijke bundeling van

bewonersorganisaties moeilijk gebleken:

"Op concrete punten als acties tegen de stijgende woonlasten lukte het wel; daarbij bleven de wijken vrij naar eigen inzichten te handelen. (...)

Stedelijk overleg verloopt moeizaam en is meer een bezigheid van beroepskrachten uit de wijken dan van bewoners." (Afrikaanderwijk)

Op punten als het onderhoud aan de panden van de gemeenten en afspraken over bewonersinvloed op de beheerders en het beheer kwam het niet tot een gezamenlijk optreden van de bewonersorganisaties. De kwestie van het onderhoud heeft men geprobeerd op te lossen via de beheerders in de wijken. De gemeente, die als eigenares van de aangekochte woningen uiteindelijk verantwoordelijk is, werd niet stedelijk aangesproken, maar slechts als scheidsrechter ingeschakeld bij conflicten tussen de bewonersorganisaties en beheerders op wijk-, project- of complexniveau.

Een belangrijke overweging tot bundeling van de bewonersactiviteiten ten aanzien van het beheer is te voorkomen dat de bewonersorganisaties tegen elkaar uitgespeeld worden. Bij de herverkaveling is dit overigens toch gebeurd (Hillesluis). Het was een spel met het GWR als zwarte piet. De wijken Feijenoord en het Oude Westen wisten middels de herverkaveling het GWR als beheerder in te wisselen voor een corporatie. In een gezamenlijke brief aan de gemeenteraad verklaarden zij zich solidair met de bewonersorganisatie in Hillesluis waar het GWR in ruil woningen te beheren kreeg. Tot meer daden dan deze solidariteitsbetuiging wisten de bewonersorganisaties niet gezamenlijk te komen.

In een stedelijke informatieuitwisseling tussen bewonersorganisaties is een algemeen streven naar slechts een aanspreekbare en verantwoordelijke persoon op de wijkpost van de beheerder. Dit idee is sterk gepropageerd door mensen uit het Oude Westen, een wijk waar daarentegen een sterk wijkgebonden organisatie van bewoners bestond. In de wijken Kralingen, het Oude Noorden en de Afrikaanderwijk werkt(e) men daarentegen met een buurtgebonden opzet, waarbij de centrale bewonersorganisatie in de wijk als een platform voor de activiteiten functioneert.

Naar mijn idee is de buurtgebonden opzet van de andere wijken onvoldoende in het oog gehouden bij de eisen die aan de organisatie van de wijkposten van de beheerders gesteld zijn. Het kopiëren van stadsvernieuwingsverhoudingen zoals een pleidooi voor het instellen van een 'projectgroep beheer' (zie het beleidsplan van de Projectgroep Het Oude Westen, 1985) is behalve hooggegrepen ook niet erg doordacht wat de positie en opbouw van de na de stadsvernieuwing resterende bewonersorganisaties betreft.

#### Meedenken en medeverantwoordelijkheid

Zowel vanuit de beheerders als vanuit de achterban zal een sociaal-maatschappelijke druk op de strategie van een bewonersorganisatie uitgaan: In hoeverre kiezen de bewonersorganisaties een 'redelijke' opstelling (Oude Noorden), dat wil zeggen dat zij meedenken met de beheerders in oplossingen en beperkingen. Sommige bewonersorganisaties zijn bijvoorbeeld terughoudend in het aankaarten van knelpunten, omdat ze rekening willen houden met de belangen van de werknemers van de beheerders (Buijzen en Gijsinglaan), terwijl andere via de 'sterke man' op de wijkposten onbekwame of onwelwillende functionarissen van de beheerder zouden willen ontslaan. Bewonersorganisaties die er voor kiezen oplossingen voor de aangekaarte

knelpunten aan te dragen raken ongemerkt verstrikt in belangenafwegingen en verdelingskwesties. De bewonersorganisaties uit het onderzoek zeiden te passen voor verdelingskwesties. Daarvoor zouden enkele alleen voelen als de band met de achterban wat het beheer betreft voldoende hecht zou zijn (Cool/Afrikaanderwijk). De door de meeste bewonersorganisaties gepropageerde oplossing van zelfstandigheid van de wijkposten van de beheerders brengt de belangenafwegingen en verdelingskwesties in de wijk (mandaat, personeelsbeleid en budget). Zij worden, eigenlijk op eigen verzoek, meer hiermee geconfronteerd. Deze confrontatie zal naar verwachting ondoorzichtig verlopen, omdat zij willen voortborduren op de stadsvernieuwingsorganisatie en -cultuur in Rotterdam: informeel en persoonlijk overleg met wijkfunctionarissen.

De kans is groot dat bewonersorganisaties bij de belangafwegingen en verdelingskwesties in het beheer keuzen maken zonder zich daar bewust van te zijn en zonder daarvoor verantwoordelijkheid af te leggen aan de achterban. In feite is dat al gebeurd in de strategie van de projectgroepen ten opzichte van de beheerders in de wijk, waaruit een informele poging tot bestuursovername spreekt. De 'sterke man' zou namelijk een verlengstuk van de projectgroep moeten zijn, waarbij een verhouding ontstaat zoals die tussen een bestuur en een directeur van corporaties gebruikelijk is.

Een andere beperking aan strategieën ten aanzien van het beheer komt voort uit de bijzondere positie van de bewonersorganisaties in de Rotterdamse stadsvernieuwing. Deze positie stimuleert het kortzichtig voortborduren op stadsvernieuwingspatronen als het gaat om het woningbeheer en belemmert een zelfstandige strategiebepaling ten aanzien van het beheer voor, tijdens en na de stadsvernieuwingsactiviteiten. In feite is er geen doordachte strategie ten aanzien van het beheer en put men bij gebrek aan beter uit de doos van de stadsvernieuwingsstakatie. Pas met de afloop van de stadsvernieuwing in de wijk Cool rijzen vragen over zo'n strategie:

"Moeten na de stadsvernieuwing voor genoemde zaken rompprojectgroepen blijven bestaan? En dus VOS, convenanten e.d. moeten blijven functioneren? Want er blijven taken als woningtoewijzing, onderhoudswerk en soms een bouw- of woonomgevingsproject.

- Hoe oefen je op andere beleidszaken als huurbeleid, financieel beleid etc. invloed uit?
- Moeten huurders in corporatiebesturen gaan zitten of juist niet?
- Hoe zet je een huurdersvertegenwoordiging op? Huurdersverenigingen of werkgroepen van bewonersorganisaties? Welke organisatie geeft de beste rechtspositie en is het best voor het erbij betrekken van zoveel mogelijk huurders en voorkomt bestuurtje spelen?
- Hoe wordt deskundige ondersteuning van huurdersgroepen gecontinueerd als de stadsvernieuwing voorbij is?" (Cool)

Het uitdenken van een strategie moet dus nog beginnen.

#### 9.4. RESULTATEN EN BELEMMERINGEN

De gegevens van de onderzochte bewonersorganisaties worden tenslotte benaderd vanuit de volgende vraag:

Wat zijn de resultaten van de door de bewonersorganisaties gehanteerde

strategieën ten aanzien van het woningbeheer in de stadsvernieuwingswijken en welke belemmeringen voor verdergaande resultaten zijn te onderkennen?

Ook hier is de uitwerking beperkt tot de directe verwickelingen tussen de bewonersorganisaties en de beheerders in de wijken. Resultaten van strategieën ten aanzien van de woningtoewijzing en huuracties vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Met het vaak ongewenste optreden van de bewonersorganisaties als klachtenbureaus heeft men regelmatig succesvol klachten van individuele bewoners aangekaart bij de beheerders. Enkele bewonersorganisaties hebben geprobeerd deze gang van zaken overbodig te maken door de beheerders te brengen tot een beter klachtenonderhoud en een preventievere aanpak (Afrikaanderwijk en Oude Noorden). De aangedragen oplossing voor het laatste, onderhoudsplannen en -budgetten blijkt zich achteraf te keren tegen de bewonersorganisaties. De beheerders gebruiken de onderhoudsplannen en -budgetten als argument om niet te hoeven reageren op bepaalde onderhoudsklachten. De bewonersorganisaties gaven de indruk zich bij dat argument neer te leggen, gezien de lauwe reactie op de oproep van het Rotterdams Advokatenkollektief (hoofdstuk 3).

### Resultaten beoordeeld

Over de resultaten van de zwartboeken toonden de betrokken bewonersorganisaties zich matig tevreden. Een terugblik in de Afrikaanderwijk gaf het volgende beeld:

"Na tussenkomst van de wethouder en de Stuurgroep Stadsvernieuwing stelde het GWR een districtsmanager aan in februari 1983. Er kwam overleg tussen de bewonersorganisatie en het GWR. Een driewekelijks 'knelpuntenoverleg' met onder andere de adjunct-directeur en later de districtsmanager verliep moeizaam en leverde weinig op ('luchtverplaatsingsoverleg'). (...) Een ander overleg was de 'werkgroep onderhoud', dat meer beleidsmatig van karakter was. Men probeerde meer lijn in het onderhoud te krijgen. (...) De bedoeling van de bewonersorganisatie met werkgroepen was dat het GWR jaarlijks plannen voor het onderhoud, in activiteiten en budgetten, zou opstellen en voorleggen. De informatie aan en de invloed van de bewonersorganisatie bleven echter gering." (Afrikaanderwijk)

Ook in het Oude Noorden volgden besprekingen naar aanleiding van het zwartboek:

"Men was en is ontevreden over de resultaten van de onderhandelingsgesprekken. De beheerders hebben verschillende toezeggingen gedaan onder het motto 'een kinderhand is snel gevuld'. Het GWR willigde alle (algemene) eisen in, maar dan wel 'binnen het beleid van het hoofdkantoor'. Van deze vage uitspraak werd men weinig wijzer. De Combinatie deed de volgende toezeggingen: een hoofdverantwoordelijke voor de wijkpost op het hoofdkantoor, een avondspreekuur eens in de maand, alle klachten zouden in het vervolg opgeschreven worden, de opzichter zou op vaste tijden aanspreekbaar zijn voor onderhoudsklachten, de opzichter zou aannemers afcontroleren en huurders zouden klachtenkaartjes krijgen. Dit laatste werd ook door andere beheerders toegezegd. (...)

Achteraf kunnen we stellen dat ons uiteindelijke doel (namelijk het zelf-

standige wijkkantoor met 'baasje') tijdens de gesprekken al gauw uit het zicht verdween. De noodzaak wilden we aangeven door met voorbeelden te komen. Daarmee gaven we eigenlijk zelf al de zoethoudertjes aan waarmee ze ons konden afpoeien." (Oude Noorden)

Structurele en beleidsmatige oplossingen zijn volgens de twee bewonersorganisaties nauwelijks bereikt.

Bewonersorganisaties die een wisseling van de beheerders in de wijk (herverkaveling) aangegrepen hebben, hebben meer succes gehad. De Stuurgroep Stadsvernieuwing deed de toezegging dat de herverkaveling in Hillesluis pas doorgevoerd zou worden, wanneer tussen de bewonersorganisatie, het GWR (de komende beheerder) en Woningbouwvereniging 'Het Zuiden' (de vertrekkende beheerder) overeenstemming zou zijn bereikt. Deze uitspraak doorkruiste de gemeenteraad met de goedkeuring van het herverkavelingsvoorstel van B&W voordat een overeenstemming tussen de partijen in Hillesluis bereikt was. Anderhalve maand later deed de directeur van het GWR de toezegging dat Hillesluis na Kralingen een tweede 'proefdistrict' zou worden. Dit hield in dat, afgezien van de eisen ten aanzien van de capaciteit en kwaliteit van de personele bezetting, tegemoetgekomen werd aan de eis van een zelfstandige wijkpost. Verder kreeg de bewonersorganisatie van het gemeentebestuur de toezegging dat lagere huren na renovatie gerekend zouden worden (vergelijkingshuren ook voor woningwetcomplexen). De eis van financiële inzichtelijkheid van de vertrekkende beheerder heeft de bewonersorganisatie toen laten vallen.

De bewonersorganisatie Afrikaanderwijk greep ook de herverkaveling aan om te komen tot afspraken vooraf, met betrekking tot het functioneren van de nieuwe beheerder, Stichting Tuinstad Zuidwijk (STZ);

"Om de invloed van de directie in Zuidwijk zo klein mogelijk te houden, probeerde men STZ als het ware gesplitst te krijgen: een aparte directeur voor de Afrikaanderwijk. Dit is niet gelukt. Er is een wijkmanager gekomen die verantwoordelijk en bevoegd is over alles wat binnen het beleidsplan en de begroting van STZ blijft. (...) Met betrekking tot het beheer zijn door de directie van STZ wel bepaalde toezeggingen gedaan over de reserve: STZ zal over een periode van 15 jaar f 45 miljoen reseveren voor de Afrikaanderwijk." (Afrikaanderwijk)

De bewonersorganisatie in het Oude Noorden heeft met succes bezwaar gemaakt tegen de herverkaveling, maar is daar naderhand niet gelukkig mee:

"Bij de herverkaveling blijkt achteraf, dat als een wijk een beheerder opgedrongen krijgt, er met succes voorwaarden en eisen te stellen zijn door de bewonersorganisatie. In het Oude Noorden kwam men in vergelijking tot bijvoorbeeld Hillesluis en de Afrikaanderwijk in een niet zo gunstige onderhandelingspositie." (Oude Noorden)

Een ander aangrijpingspunt voor onderhandeling over het beheer vormde de deconcentratie van het GWR, die gestart is met een proefdistrict in Kralingen. De genoemde groep uit de projectgroep stadsvernieuwing heeft tevergeefs de voorwaarde gesteld dat knelpunten in de wijk als uitgangspunt voor deze reorganisatie van het beheer zouden gelden. Het lukte de groep ook niet, om het proefdistrict in de gewenste mate onafhankelijk van het hoofdkantoor van het GWR te maken. Wel waren als resultaten geboekt:

- een verhoging van het aantal medewerkers voor het proefdistrict met anderhalve personeelsplaats; het budget bleef ongewijzigd
- uitbreiding van de telefoonlijnen op het districtskantoor, waardoor onder-

- houdsklachten gemakkelijker gemeld kunnen worden
- het gelijktijdig laten verlopen van de discussies over het proefdistrict binnen het GWR en met de groep in Kralingen
- de toezegging dat de projectgroep bij de komende evaluatie van het proefdistrict zal worden
- bemiddeling van de Stuurgroep Stadsvernieuwing in geval van conflicten tussen het GWR en de projectgroep

Het ambtelijke lid uit de groep vond als enige deze resultaten onvoldoende om het GWR een 'vrijkaart' voor de start van deconcentratie te geven.

### Belemmeringen

Bewonersorganisaties komen in hun pogingen knelpunten van bewoners in het beheer op te lossen meestal te staan voor een vorm van onderhandelingen met de beheerders. De opstelling van de beheerders wordt bij die onderhandelingen als een belemmering gezien. Uit het onderzoek komen diverse belemmeringen naar voren.

Ten eerste de weigering van een beheerder om in overleg te treden met de bewonersorganisatie. In het verleden is bij het GWR de opvatting gehuld dat men zich uitsluitend intern behoefde te verantwoorden (Werkgroep GWR-Afrikaanderwijk 22-9-1980). Tevens heeft men bij deze beheerder de structurele en beleidsmatige inzetten van bewonersorganisaties afgekeurd: deze werden afgedaan als een 'strijd over de hoofden van individuele bewoners heen' (Afrikaanderwijk), en de representativiteit van enquêtegegevens werd bij voorbaat in twijfel getrokken (Gijsinglaan).

De nieuwe beheerder in de Afrikaanderwijk wenste slechts in goede harmonie het overleg met de bewonersorganisatie in te gaan; een opstelling van de bewonersorganisatie (BOA) volgens het conflictmodel ('de BOA eist') greep deze beheerder aan om het overleg op te schorten.

Een andere en gebruikelijkere belemmering is dat de beheerder wel in overleg treedt met de bewonersorganisatie, maar deze niet of op ondergeschikte punten tegemoetkomt met toezeggingen. Bij het GWR stuitten bewonersorganisaties op besluiteloosheid of vage toezeggingen. De Combinatie ontkende de noodzaak van structurele veranderingen en deed de aangekaarte knelpunten af als incidenten (Oude Noorden). De bewonersorganisatie in het Oude Noorden heeft van de toezeggingen van de drie beheerders in de wijk weinig gerealiseerd gezien.

Het effect van deze belemmeringen is dat onderhandelingen langdradig zijn en weinig op korte termijn opleveren. In meerdere gevallen loopt de motivatie van de betrokken bewoners terug. Er treedt 'vergadermoeheid' op, de druk op de beheerder loopt terug in de onderhandelingen en ze worden bereid hun eisen te laten zakken of te laten vallen. Een eventueel bewust gevoerde vertragingstaktiek ter handhaving van de bestaande situatie krijgen de beheerders dan beloofd. De bij de onderhandelingen betrokken beroepskrachten aan de zijde van de bewoners bleken vaak over een langere adem te beschikken (Afrikaanderwijk en Kralingen). De tijd is in het voordeel van de beheerders die een voortdurende beschikking hebben over beroepskrachten. Bovendien kunnen de beheerders de volharding van de beroepskrachten van de bewonersorganisaties ter discussie te stellen en deze wederom als een strijd over de hoofden van de bewoners heen uitleggen. Iets dergelijks is ook gebeurd met een groepje bewoners die niet van toegeven of opgeven wilden weten (Bospolder-Tussendijken); de band met de achterban raakte verloren.

Een belangrijke belemmering is gelegen in het beroep op overmacht en het doorverwijzen door de beheerders naar een hoger niveau van besluitvorming. De beheerders zeiden dan wel in te willen gaan op de eisen van de bewonersorganisaties, maar niet te kunnen of te mogen. In de reactie van de gemeente en woningcorporaties op woonlastenacties van de bewonersorganisaties is dit duidelijk het geval geweest, met de doorverwijzing naar de rijks-overheid. Voorbeelden van een beroep op overmacht in de onderhandelingen over het beheer in de wijken zijn geweest:

- afhankelijkheid van het beleid van het hoofdkantoor
- de opdracht van de gemeente tot bezuinigingen
- de hoogte van de door de gemeente vastgestelde budgetten voor onderhoud aan de aangekochte woningen.

Een grote belemmering is gelegen in de omstandigheid dat acties en onderhandelingen met betrekking tot het beheer op wijkniveau gevoerd zijn. Met de herverkaveling en de onderhoudsbudgetten voor de aangekochte woningen is dit knellend geworden.

Hoewel de herverkaveling sommige bewonersorganisaties in de gelegenheid stelde om met succes aan de beheerders in de wijk te stellen, hebben ze de herverkaveling op zich niet tegen kunnen houden. Als redenen hiervoor zijn aan te dragen:

- De bewonersorganisaties konden niet tussen een nieuwe coalitie van het gemeentebestuur en de woningcorporaties komen.
- De besluitvorming vond plaats op stedelijk niveau, waarop bewoners niet hecht georganiseerd zijn en zich terughoudend opstellen.
- Bewoners waren pas tegen gevolgen van de herverkaveling te mobiliseren (Afrikaanderwijk).

Dezelfde redenen gaan op voor de onderhoudsbudgetten. Deze kwestie werd als financieel-administratieve aangelegenheid op stedelijk niveau voorbereid, buiten het bereik van de bewonersorganisaties (Afrikaanderwijk). Zelfs in een later stadium volgde geen verweer van de bewonersorganisaties. Het resultaat van de regeling tussen de gemeente Rotterdam en de beheerders heeft de bewonersorganisaties eerder in een zwakkere positie gebracht, als het gaat om onderhoudsklachten in de aangekochte woningen.

## VISIE BEHEERDERS OP STRATEGIE BEWONERSORGANISATIES

De twee beheerders in het onderzoek, het Gemeentelijke Woningbedrijf Rotterdam (GWR) en Woningbouwvereniging 'De Combinatie' hebben in de vraaggesprekken en via andere kanalen uitspraken gedaan over de opstelling en de eisen van de bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingswijken. Verder hebben zij een visie gegeven op de toekomstige ontwikkeling van bewonersinvloed op het woningbeheer.

Bij het GWR is gesproken met de directeur (GWR/dir), de districtsmanager van het proefdistrict Kralingen (GWR/Kralingen) en de districtsmanager die met de herverkaveling verhuist van de Afrikaanderwijk naar Hillesluis (GWR/Afrikaanderwijk). Bij De Combinatie zijn gesprekken gevoerd met de directeur (Comb./dir) en met een onderhoudsopzichter en twee woonmaatschappelijk werkers op de wijkpost in het Oude Noorden (Comb./Oude Noorden).

Dit hoofdstuk sluit aan op het voorgaande hoofdstuk in de zin dat hier de reacties weergegeven zijn van de beheerders op de standpunten en acties van de bewonersorganisaties.

### 10.1. ONTVANGST BEHEERDERS IN STADSVERNIEUWINGSWIJKEN

In de jaren zeventig zijn de twee beheerders betrokken geraakt in de stadsvernieuwing in een aantal wijken. Zij kregen daar een lauwe ontvangst van bewonersorganisaties die in de stadsvernieuwingsorganisatie van de gemeente Rotterdam zijn opgenomen. De wijze van ontvangst was verschillend voor de twee beheerders. De komst van De Combinatie als beheerder van aangekocht particulier bezit van de gemeente in het Oude Noorden stond in verband met de keuze van de bewonersorganisatie in een eerder stadium voor De Combinatie als zogenaamd formeel opdrachtgever van de nieuwbouw. Het GWR is hoofdzakelijk als gevolg van besluiten van het gemeentebestuur in de stadsvernieuwing betrokken geraakt (zie hoofdstuk 7) en in tegenstelling tot De Combinatie in meerdere wijken tegelijkertijd.

Met de bewonersorganisatie in het Oude Noorden sloot De Combinatie een convenant voor het functioneren van deze corporatie in de wijk. Hierin was een bemiddeling van de gemeentelijke Stuurgroep Stadsvernieuwing overeengekomen bij eventuele conflicten tussen de bewonersorganisatie en

De Combinatie. De bewonersorganisatie wist de weg naar de Stuurgroep wel degelijk te vinden (Comb./Oude Noorden).

Het GWR heeft geen convenanten gesloten met bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingswijken. Vanwege de binding van het GWR aan de gemeente stond voor de bewonersorganisaties ook een beroep op de Stuurgroep Stadsvernieuwing open. De bewonersorganisaties hebben van deze mogelijkheid regelmatig gebruik gemaakt, waarbij zij door de Stuurgroep meestal in het gelijk werden gesteld:

"De Stuurgroep bleek vaak de kant van de bewoners te kiezen in haar uitspraken. Het GWR volgde deze uitspraken op zonder voldoende duidelijk te maken welke financiële consequenties aan deze uitspraken verbonden waren." (GWR/Afrikaanderwijk)

Het vreemde in deze situatie was, dat de Stuurgroep Stadsvernieuwing als scheidsrechter optrad tussen bewonersorganisaties en het GWR, terwijl de voorzitter van de Stuurgroep tegelijkertijd de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het GWR zou moeten dragen in zijn hoedanigheid van wethouder.

Van een zelfde aard was de uitsluiting van de beheerders van deelname aan de projectorganisatie van de stadsvernieuwing:

"De bewonersorganisaties hebben in het verleden onder het motto 'geen huisbazen in de projectgroep' de beheerders naar de achtergrond verwezen in de stadsvernieuwing." (GWR/dir).

Oorspronkelijk was het motto 'geen eigenaren'. Voor de gemeente Rotterdam als eigenares van de aangekochte woningen werd een uitzondering gemaakt, terwijl de beheerders van de gemeente - het GWR (voorheen Rentegevende Eigendommen) en woningcorporaties - als zijnde huisbazen werden uitgesloten van deelname aan de projectgroepen stadsvernieuwing.

De start van beide beheerders in de stadsvernieuwing is niet vlekkeloos verlopen, zoals zij zelf onderkend hebben. In de Beleidsnota van De Combinatie uit 1981 werd het volgende daarover gezegd:

"De onbekendheid met het 'vak' stadsvernieuwing bij alle betrokken partijen heeft in het begin tot talloze problemen geleid en tot conflicten. De bewoners waren goed georganiseerd en gesteund door de extern deskundigen werden harde en duidelijke eisen gesteld."

Het functioneren van het GWR is meer dan van De Combinatie in opspraak gebracht door bewonersorganisaties. Een functionaris van het GWR zei, hier op terugkijkend:

"De achtergrond van de problemen in het functioneren van het GWR ligt in de situatie waaronder het GWR tot stand is gekomen. In 1978 kwam het GWR tot stand middels een fusie van de Gemeentelijke Woningstichting, Rentegevende Eigendommen en een deel van Gemeente Werken. De gefuseerde organisatie kwam onder druk van toestromende aankopen en bewonersorganisaties te staan. In de organisatie ging van alles door elkaar lopen. Het geheel was niet meer beheersbaar. In een poging om de ontwikkelingen nog enigszins in de hand te houden onstond er op het hoofdkantoor een sterke centralisatie per afdeling, een zuilenstructuur."

De beheerders hebben de opstelling van de bewonersorganisaties vooral in het begin van hun rol in de stadsvernieuwing als afwerend en vijandig ervaren. Het uitsluiten van de beheerders van een deelname aan de projectgroepen stadsvernieuwing is te zien als een symbool van deze afwerende opstelling. De rol van de Stuurgroep Stadsvernieuwing in conflicten tussen de bewonersorganisaties en de beheerders is te plaatsen in de politieke voorrang



van de belangen van bewoners op die van de 'huisbazen'. De wethouder kon als voorzitter van de Stuurgroep zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van woningen, waarvan de gemeente Rotterdam door aankoop eigenares was geworden, ontlopen. De beheerders werden als het ware zelf politiek verantwoordelijk gemaakt, terwijl zij over de financiële randvoorwaarden van het beheer wel sterk afhankelijk bleven van het beleid van het gemeentebestuur; gezien de staat van het aangekochte bezit en de hoogte van de vergoedingen een zeer ondankbare taak tegenover bewoners en een dankbaar doelwit voor bewonersorganisaties (GWR/Comb.). De eigenlijke huisbaas, het gemeentebestuur, ging vrijuit en kon zich in de Stuurgroep Stadsvernieuwing steeds als verdediger van het bewonersbelang en de kampioen van de stadsvernieuwing opwerpen.

## 10.2. REACTIE OP KRITIEK BEWONERSORGANISATIES

De beheerders kregen doorlopend kritiek van bewonersorganisaties te verduren. In een aantal gevallen is deze kritiek gebundeld in zwartboeken en in de publiciteit gebracht (Afrikaanderwijk en Oude Noorden).

Functionarissen van De Combinatie vonden dat veel van de kritiek in het zwartboek van de bewonersorganisatie in het Oude Noorden op incidenten ('fragmentarisch, aaneenschakeling van anekdotes') en misverstanden berustten, die door overleg vooraf uit de wereld geholpen hadden kunnen worden.

Na de publikatie van het Zwartboek GWR in de Afrikaanderwijk bleef een conflict tussen de bewonersorganisatie en het GWR doorlopen. De bewonersorganisatie en de assistent-projectcoördinator schreven in juni 1982 brieven aan de wethouder, waarin zij het functioneren van het GWR in de Afrikaanderwijk bekritiseerden. In een brief aan de wethouder (20-7-1982) wees de adjunct-directeur van het GWR ten eerste de beschuldiging van de hand dat het GWR de veroorzaker van een stagnatie van de stadsvernieuwing in de Afrikaanderwijk zou zijn:

"De werkelijke oorzaken zullen in de eerste plaats bij de projectgroep gezocht moeten worden. Ons is het in ieder geval duidelijk, dat, door de slechte wijze waarop het projectbureau en de bewonersorganisatie de zaken organiseren, de GWR-medewerkers ernstig belemmerd worden in het efficiënt verrichten van hun taken. Enkele aanduidingen hiervan: regelmatig wisselen van etiket (sloop, renovatie, kleine beurt); omvang en adressen van renovatieprojecten wisselen frequent; zeer vaak wisselen van aanpak; regelmatig uitstel van projecten; onvoldoende vastlegging van afspraken; verschillende interpretaties van projectgroepbesluiten. (...) De stelling dat de wil om mee te doen met renovatie afneemt het directe gevolg is van het 'goede' onderhoud van het GWR is wel heel simpel gedacht."

In deze laatste stelling van de projectgroepambtenaren in de Afrikaanderwijk ligt de gedachte besloten dat slecht onderhoud aan aangekochte woningen in het belang is van de voortgang van de stadsvernieuwing; op dit punt een ander belang dan dat van de bewoners, lijkt mij. Met deze gedachte heeft de projectgroep met succes om een onderzoek naar de besteding van onderhoudsgelden van het GWR in de Afrikaanderwijk verzocht. Dat door de dienst Volkshuisvesting verrichte onderzoek ('Inkomsten/Uitgaven Onderhoud Afrikaanderwijk', dienst VH/1983) zou aan moeten tonen dat het GWR te veel

geld in het onderhoud zou hebben gestoken. De dienst kwam met de bewering dat door planmatig onderhoud volgens de zogenaamde IGON-normen van de gemeente budgetoverschrijdingen met f 8 miljoen zich niet meer voor zouden hoeven te doen.

Andere kritiek op het GWR werd op den duur wel ter harte genomen:

"Kritiek op het functioneren van het GWR maakte duidelijk dat er iets moest veranderen binnen het GWR. De kritiek is ook in het bedrijf onderkend, wellicht wat laat. (...) Er is behalve een reorganisatie, de deconcentratie, een cultuurverandering binnen het bedrijf nodig, zodat men gaat beseffen dat men er primair voor de huurders zit. Met richtte zich voorheen vooral op het object, de woningen. Dit was een uiting van de sterk technische inslag van het personeel." (GWR/dir)

Er zijn overeenkomsten en verschillen in de reacties van de twee beheerders op de kritiek te vermelden. Het woord incidenten valt zowel aan de zijde van De Combinatie als van het GWR. Zo wordt ook aan beide zijde kritiek op het interne functioneren van de beheerdersorganisaties voor een deel onderkend ('bedrijfsblindheid' (Comb./dir)). Een verschil is dat de kritiek op het GWR in de Afrikaanderwijk met zwaarder geschut ondersteund is. De gevolgen van de kritiek voor het GWR zijn veel groter geweest dan voor De Combinatie, namelijk een van hoger hand opgedragen reorganisatie. Redenen voor dit verschil moeten m.i. gezocht worden bij:

- een meerdere wijken en andere wijken omvattende werkterrein van het GWR
- een grotere aanspreekbaarheid van het GWR via de wethouder Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting. Een wethouder zal slechts in uitzonderingsgevallen een corporatie kunnen bewegen tot een reorganisatie.

## 10.3. REACTIE OP KLACHTEN OVER ONDERHOUD

In het begin ondervonden de beheerders nogal wat problemen met het onderhoud van de aangekochte woningen. In verband met de beperkte vergoedingen die de gemeente voor het beheer van de aangekochte woningen ter beschikking stelde konden de beheerders nauwelijks tegemoet komen aan de onderhoudsverwachtingen van de bewoners. De bewonersorganisaties grepen de niet verholpen onderhoudsklachten van bewoners aan voor acties tegen de beheerders.

In de Afrikaanderwijk werd het GWR zo overspoeld met onderhoudsklachten, dat men weinig overzicht had over het gebeuren en dat men onnodige onderhoudsuitgaven deed. Onder druk van de stadsvernieuwingorganisatie - projectgroep en Stuurgroep - werden bovendien kosten van stadsvernieuwingprojecten ten laste gebracht van de onderhoudsfondsen. Deze overschrijving betrof ongesubsidieerde posten bij woningverbetering en door de rijksoverheid niet geaccepteerde bedragen voor meerwerk.

Ook na vervangingen en verbeteringen van woningen kreeg het GWR kritiek op het onderhoud:

"Na de realisatie van de plannen werd er geklaagd over de slechte onderhoudstoestand en in de woningen ingebouwde gebreken. Hoewel de be-

heerder hiervoor gewaarschuwd had, kreeg hij toch de schuld van de bewonersorganisatie. De bewonersorganisatie die zelf had meegewerkt aan de plannen, startte dan een huurinhoudingsactie." (GWR/dir)

Voor een deel waren de problemen terug te voeren op een gebrekkige coördinatie binnen de organisatie van het GWR. Bij het GWR leeft nu de gedachte dat na de stadsvernieuwing en de invoering van planmatig onderhoud de situatie waarin bewonersorganisaties telkens onderhoudsklachten aankaarten, zal zijn verdwenen.

Bij De Combinatie liet men zich ook in deze zin uit:

"Met de stadsvernieuwing is een groot deel van de problemen van toen opgelost".

De druk van de bewoners op het onderhoud is blijkens uitspraken van de beheerders verminderd ten opzichte van de startfase van de stadsvernieuwing:

"Er wordt nu rekening gehouden met toekomstige ingrepen bij het uitvoeren van onderhoud en aanschrijvingen. Als een woning, die in afwachting is van een ingreep, maar wind- en waterdicht is en gevareenvrij, accepteren Bouw- en woningtoezicht en de bewoners een aangepast niveau van onderhoud. De Combinatie vertelt hen waaraan zij toe zijn." (Comb./Oude Noorden)

"Op het ogenblik is het onderhoud door het GWR behoorlijk teruggeschroefd, zonder dat daar conflicten over zijn ontstaan met bewonersorganisaties. Het is nu mogelijk dat bewoners in afwachting van planmatige ingrepen genoeg nemen met een mindere staat van onderhoud." (GWR/Kralingen)

Voorgaande informatie geeft de indruk dat de stroom van onderhoudsklachten ingedamd is en dat de onderhoudsacties van bewonersorganisaties minder voorkomen. Door middel van betere procedures en een andere opstelling weten de beheerders zich beter te weren tegen de druk van bewoners en bewonersorganisaties, waardoor zaken die buiten de onderhoudsverplichtingen van de beheerders liggen niet meer behoeven te worden opgepakt.

Daarnaast zijn onderhoudsverwachtingen van huurders van aangekochte woningen en de interpretatie van de onderhoudsverplichting door Bouw- en woningtoezicht bijgesteld. Het onderhoudsniveau kunnen de beheerders nu afstemmen op de termijn tot de komende ingreep en kapitaalsvernietiging (anders optredend bij een interne kaalslag of sloop van behoorlijk onderhouden woningen) tot een minimum beperken. Het klachtenonderhoud van de twee beheerders is in de stadsvernieuwingswijken voor een groot deel van de aanvankelijke druk verlost.

#### 10.4. REACTIE OP EIS VAN ZELFSTANDIGE WIJKPOST

Bewonersorganisaties hebben de beheerders de eis gesteld, dat zij een zelfstandige wijkpost onder leiding van slechts een aanspreekbare en verantwoordelijke persoon zouden instellen.

#### Afwijzend standpunt De Combinatie inzake leiding wijkpost

De Combinatie heeft afwijzend gereageerd op deze eis. De motivatie van deze afwijzing was als volgt:

"Op het punt van verantwoordelijkheid voor de wijkpost is men de bewonersorganisatie niet geheel tegemoetgekomen. De wijkpost kan niet los staan van het hoofdkantoor. In de wijk mag niet iemand zitten die op alle eisen van de bewonersorganisatie ja kan zeggen. (...) Bovendien zou het als men de corporatie op zou splitsen in de afzonderlijke wijken duidelijk worden dat niet alles kan." (Comb./dir)

Van de maatregelen waarmee De Combinatie de bewonersorganisatie in het Oude Noorden tegemoet kwam - aanwijzing persoon op hoofdkantoor met verantwoordelijkheid voor de wijkpost en een avondspreekuur - is nauwelijks gebruik gemaakt door de bewonersorganisatie en bewoners. De inwilliging van de eisen heeft de bewonersorganisatie waarschijnlijk niet het beoogde resultaat opgeleverd. Door dit verloop is men bij De Combinatie gesterkt in de opvatting dat de bewonersorganisatie toch eigenlijk wel tevreden is met de wijkpost van De Combinatie in het Oude Noorden (Comb./dir).

#### Deconcentratie GWR

De deconcentratie van het GWR komt tegemoet aan de eis van een zelfstandige wijkpost. Een eerste aanzet tot deze reorganisatie werd gegeven met de motie Bakema in 1979 (zie hoofdstuk 7). Van het verloop van de politiek-bestuurlijke discussie hierover volgt hier een relaas:

"Het GWR ging met de opdracht tot deconcentratie aan de slag en deed met het 'gele rapport' (35) een voorstel: de 11 bestaande districten van het GWR zouden tot een gedeconcentreerde versie omgebouwd worden. Dit voorstel ging volgens de 'politiek', de wethouder, de secretarie-afdeling RoSV, de dienst Volkshuisvesting, de projectbureaus en vooral de bewonersorganisaties niet ver genoeg. Onder deze druk trok het GWR het voorstel in, en ging werken aan een nieuw voorstel."

De wethouder van Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting, Vermeulen, gaf in een brief van 1-7-1983 een herformulering van de opdracht tot deconcentratie van het gemeentelijke woningbedrijf:

"Het college heeft ermee ingestemd dat voor de wijze van experiment in te voeren districten de uitgangspunten gelden zoals opgenomen in de oorspronkelijk door het GWR uitgewerkte plannen voor deconcentratie (het gele boek):

- verbetering van de dienstverlening door middel van meer rechtstreekse contacten met huurders, wijkorganen, projectgroepen etc.
- een meer direct deelnemen van het GWR in de stadsvernieuwing door middel van duidelijke externe vertegenwoordiging en interne coördinatie.

Daarnaast dienen als uitgangspunt te worden genomen:

- volledige mandatering van districten voor financieel zakelijk beheer, woningtoewijzing en onderhoud binnen vast te stellen budgetten. Bij de bepaling van het budget wordt gewerkt met voorlopige normen tegen de achtergrond van het 'Project kosten stadsvernieuwing' (1982) waarbij afhankelijk van de concrete situatie in een district enige speelruimte

- zal moeten worden geboden
- optimale integratie van functies binnen het district."

### Proefdistrict Kralingen

Kralingen werd gekozen als eerste wijk waar de deconcentratie doorgevoerd werd: het proefdistrict Kralingen. De proef sloeg evenwel ook op de toepassing van in een gemeentelijke bezuinigingsoperatie vastgesteld normuitgaven. De deconcentratie omvatte dus ook bezuinigingsdoelstellingen.

In Kralingen is het GWR in overleg getreden met de buurtgroepen en het projectbureau. Deze wilden niet eerst de resultaten van de (interne) discussie over de deconcentratie binnen het GWR afwachten.

"Toen naderhand de interne en externe discussie parallel gingen lopen, had men (buurtgroepen en projectbureau) het idee dit met de gesprekken afgedwongen te hebben." (GWR/dir)

Een daarmee in verband staande reactie op de eisen van de Kralingse overlegpartner was:

"Als men extern zou laten bepalen hoeveel en welke mensen op het proefdistrict zouden moeten komen, zou er niets van terecht komen en zouden de belangen van het GWR-personeel in het gedrang komen."

Een kanttekening werd geplaatst bij de vergelijking die de betrokken projectgroepambtenaren gemaakt hadden tussen de organisatie van een woningcorporatie, de 'Maatschappij voor Volkswoningen', en het op te zetten GWR-district in Kralingen (GWR/dir). Dit was een vergelijking met een te dure organisatie waarvan de personeelskosten drie maal de norm voor beheer en administratie (woningwetexploitatie) bedragen zouden hebben. Met het proefdistrict zou het GWR ook wel boven die norm komen, maar dan in de orde van anderhalf maal.

### Bedoelingen van bewonersorganisaties bij deconcentratie

Een functionaris van het GWR zag de volgende intentie van de buurtgroepen achter de eisen van de Kralingse buurtgroepen:

"De bewonersorganisaties in Kralingen zouden het liefst het hoofdkantoor helemaal van het toneel zien verdwijnen. Zij denken dat als het district de volledige beschikking krijgt over een budget, dat dit in overleg met het district te gebruiken is voor b.v. een verlaging van de woonlasten. (...) De budgettering zal tot een strakkere regeling van zaken in de planvorming leiden. Voor 'gerommel' is geen ruimte meer. Budgetoverschrijdingen moeten als politieke beslissingen goedgekeurd worden."

De beleidsmarges van de GWR-wijkposten in gedeconcentreerde vorm zijn waarschijnlijk inderdaad niet zo ruim als de bewonersorganisaties wel zouden willen;

"De beleidsruimte van de districten wordt begrensd door enerzijds de beschikbare budgetten voor ontwikkeling, onderhoud en personeel die op basis van aantallen woningen en aantallen etiketten en daaraan verbonden normen aan de districten worden toegedeeld, en anderzijds door de algemene beleidskaders van het GWR." (GWR/Beleidsplan '84-'87)

Aan de eis van de 'sterke man' op de wijkpost, die onafhankelijk van het hoofdkantoor en onder invloed van de diverse bewonersorganisaties zijn gang

kan gaan, lijkt de deconcentratie van het GWR niet tegemoet te komen. Een aantal passages uit beleidsstukken moge dit demonstreren:

"De directie van het GWR heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid en dientengevolge is het district onderworpen aan de beleidsopvattingen in algemene zin van het GWR en kan de eenheid van beleid binnen het GWR gehandhaafd c.q. op onderdelen verbeterd worden." (GWR/Proef op de som)

"Ten aanzien van het personeelsbeleid blijven, mede gezien de daartoe geldende voorschriften binnen de gemeente Rotterdam, de bevoegdheden liggen bij de directeur. Binnen dit kader dient de districtsmanager te beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden met betrekking tot selectie en beoordeling van personeel binnen zijn district." (GWR/Proef op de som)

"De vaststelling van beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering vindt in hoofdzaak plaats in het directie-overleg, de directeur en adjunct-directeur, dat een keer per week plaats heeft." (GWR/Beleidsplan)

De districtsmanagers hebben geen zitting in de directie van het GWR. Er is geen sprake van een managementteam waarbij een directeur hoofdzakelijk coördinator is. De districtsmanagers staan daarentegen in lijn onder de adjunct-directeur. In het 'Beleidsplan 84-87' van het GWR is aangegeven dat ook op termijn een relatief groot centraal apparaat blijft bestaan naast de districten:

"De reden hiervoor is drieledig:

- enige terughoudendheid voor die functies waarvan deconcentratie grote risico's in zich bergen. Met name geldt dit voor de financiële administratie, zeker zolang nog niet alle systemen zodanig zijn geautomatiseerd dat volledige deconcentratie mogelijk is
- specialisatie en kwalitatieve belemmeringen, spreiding van kennis en opleiding van mensen is geen eenvoudige zaak; dit vraagt de nodige tijd
- efficiencyvraagstukken, met name ook opgeroepen door specialismen."

De risico's bestaan denkkelijk in de druk van de bewonersorganisaties en projectgroepen enerzijds en een verminderde directe greep van het hoofdkantoor anderzijds. De automatisering heeft dergelijke risico's van de deconcentratie van andere functies dan in de sfeer van financieel-zakelijk beheer wel tot een voor de top het GWR acceptabel niveau gebracht.

### Vergelijking beheerders

Bij beide beheerders hebben bewonersorganisaties een personeelsuitbreiding op de wijkposten bewerkstelligd. Naar aanleiding van het zwartboek heeft De Combinatie in het Oude Noorden twee onderhoudsvaklieden aangesteld. Over het GWR-district in Kralingen het volgende:

"In het conceptrapport (d.d. 3-11-1983) was voorgesteld uit te gaan van een krappe personele bezetting van het district. Op basis van de gewenste stadsvernieuwingsproductie in Kralingen en de constatering in de wijk, dat de huidige personele inzet reeds te weinig is, is de personeelsformatie ten behoeve van de stadsvernieuwings aanzienlijk ruimer gesteld. Bovendien zijn om startproblemen van de proef op te vangen tijdelijke formatieplaatsen toegevoegd." (GWR/Proef op de som)

Tot slot een globale vergelijking. De Combinatie heeft de geëiste verzelfstandiging van de wijkpost naast zich neer gelegd. Men vreesde een te grote

invloed van de bewonersorganisatie op de uitgaven wanneer aan de eis gehoor gegeven zou worden. Over de kosten van zo'n wijkpost in verhouding tot het aantal woningen van De Combinatie in het Oude Noorden - 1.850 - is niet gerept. Op punten als woningtoewijzing en de verantwoordelijkheid van de direct in de wijk werkzame functionarissen achtte men de huidige opzet zelfs beter. Opmerkelijk is ook dat de inwilliging van andere eisen van de bewonersorganisatie op niets is uitgelopen. Dit gegeven sterkt de functionarissen van De Combinatie in hun opvatting dat zoals het nu gaat, het toch goed gaat.

Het GWR heeft wel aan de eis tot verzelfstandiging van de wijkposten gehoor gegeven, door middel van de deconcentratie. Opgemerkt kan worden dat de organisatie van het GWR veel omvangrijker is dan die van De Combinatie (meer dan drie keer zoveel personeelsleden en woningen) en in de opzet voor de deconcentratie twee rangen ofwel echelons meer in de lijn van het onderhoud en het woonmaatschappelijke werk had. Bewonersorganisaties hebben deze eis via het gemeentebestuur om weten te zetten in opdrachten tot deconcentratie.

Net als bij De Combinatie bestaat bij functionarissen van de het GWR de verwachting dat de bewonersorganisaties het gemunt hebben op de middelen van de beheerders en daarom de zeggenschap over die middelen binnen de wijkpost van de beheerders onder handbereik willen brengen. Opmerkelijk is overigens dat het GWR op instigatie van hogerhand de deconcentratie vergezeld doet gaan van een bezuinigingsdoelstelling. De bewonersorganisaties zouden wel eens iets anders kunnen krijgen dan waarop zij het met hun eis gehoopt of gerekend hadden.

#### 10.5. REACTIE OP DE EIS VAN SOCIAAL BEHEER

Bewonersorganisaties hebben van de beheerders een socialer beheer geëist. Zij bedoelen daarmee, dat beheerders problemen tussen bewoners moeten voorkomen door een zorgvuldig inplaatsing van nieuwe huurders en bij gerezen problemen moeten bemiddelen. Vaak gaat het om problemen met een raciale achtergrond, ofwel weerstanden tegen een toename van het aantal gekleurde mensen in de buurt. De belangen van bepaalde groepen kandidaat-bewoners staan onder druk.

In de 'Beleidnota' van De Combinatie is over de belangen van kandidaat-bewoners bij de inplaatsing gesteld:

"Bij de inplaatsing vindt de afweging plaats van de belangen van de kandidaat en de belangen van anderen. (...) Dit is de fase waarin een bepaalde woning feitelijk moet worden toegewezen. Het is een belangrijke fase, omdat dan ook moet worden afgewogen of nu inderdaad die bepaalde woning voor die kandidaat wel de beste oplossing is en of het verstandig is om allerlei redenen een kandidaat uitgerekend in die woning te plaatsen."

Niet uitgesproken is welke andere belangen niet gediend zouden zijn met een specifieke kandidaat. Evenmin wordt duidelijk gemaakt waarom desbetreffende kandidaat niet zelf kan bepalen of de woning in kwestie voor hem inderdaad de beste oplossing is.

In een documentatie voor de opening van het geautomatiseerde 'Woning Verhuur Systeem' (WVS/23-1-1983) heeft het GWR een uitspraak gedaan over de beslissing over de inplaatsing:

"De woonmaatschappelijk werker bekijkt het (op woonwensen geselecteerde woningzoekendenbestand/aut.) kritisch. Hij weet waar de lege woning ligt, wie er omheen wonen, en welk soort huishouden het best tussen die burens zou passen, want het GWR draagt een zekere verantwoordelijkheid om burens naast elkaar te plaatsen die goed met elkaar overweg kunnen."

De inplaatsing van woningzoekenden worden per geval besproken in de zogenaamde toewijzingscommissies van de stadsvernieuwingswijken, waarin geen vertegenwoordigers van bewonersorganisaties zitting hebben uit het oogpunt van privacy.

Behalve dat beheerders bij de inplaatsing rekening houden met de weerstanden van bewoners(organisaties) tegen etnische minderheden ('om conflicten met bewonersorganisaties te vermijden' Comb./dir), zetten zij ook sommige woningzoekenden op subtiele wijze voor het blok:

"Als een gekleurd gezin geplaatst gaat worden in een woningcomplex dat nog helemaal 'blank' is, waarschuwt het woonmaatschappelijke werk deze mensen voor de aversie die ze zullen voelen van de andere bewoners." (Comb./Oude Noorden)

Als het gaat om burenruzies wijzen de twee beheerders op de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en de taak van instanties als de politie (GWR/Beleidsplan; Comb./Van wonen weten). Slechts in onhoudbare situaties willen zij bemiddelen.

#### 10.6. RELATIE MET BEWONERSORGANISATIES

Uit terloopse opmerkingen in de vraaggesprekken is een indruk ontstaan over de wijze waarop functionarissen van de twee beheerders aankijken tegen de relatie met bewonersorganisaties.

De Combinatie heeft in zekere mate de harde stijl van de bewonersorganisaties in twee stadsvernieuwingswijken (het Oude Noorden en Bospolder-Tussendijken) geaccepteerd, mede omdat nu aan bewonerszijde oor is voor het weerwoord van de corporatie op klachten van bewoners.

De twee geïnterviewde districtsmanagers van het GWR hebben minder vrede met de opstelling van bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingswijken. Zij zouden liever zien dat de bewonersorganisaties zakelijk in overleg treden met het GWR in plaats van het te bestrijden. Volgens hen is de harde opstelling gekozen door een kleine kern van de bewoners en de aan de bewonersorganisaties verbonden externe deskundigen en is het merendeel van de GWR-huurders niet zo strijdlustig.

Vergelijkend en terugblikkend is het volgende te stellen: De Combinatie geeft de indruk haar weg gevonden te hebben binnen een model van een beheerst conflict, terwijl het GWR de harmonie gezocht heeft maar vaak het conflict heeft gevonden. Bij deze vergelijking moet rekening gehouden worden met de uiteenlopende omstandigheden van de twee beheerders.

Ten eerste verkeert het GWR als gemeentelijke instelling in een andere politieke en publieke positie dan De Combinatie. Het bestuur van het GWR draagt als gemeentebestuur ook verantwoordelijkheid voor de voortgang van de stadsvernieuwing en heeft het woningbeheer hieraan ondergeschikt gemaakt. Aan klachten van stadsvernieuwingsbetrokkenen over het GWR werd daarom extra zwaar getild.

Ten tweede komt het werkterrein van het GWR niet overeen met dat van

De Combinatie, en omvat veel meer wijken met verschillende bewonersorganisaties. Het bewaren van de 'eenheid van beleid' was in de omstandigheid van het GWR een opgave die wel tot strubbelingen met de bewonersorganisaties moesten leiden.

Waarschijnlijk is De Combinatie in het voordeel geweest met de aanvankelijke beperking van het werkkerrein tot slechts een stadsvernieuwingswijk. Deze beperking zal het inspelen van de beheerdersorganisatie, inclusief het hoofdkantoor, gemakkelijker gemaakt hebben; een soort leerproces in het omgaan met een actieve bewonersorganisatie (Comb./Beleidsnota). Bij het GWR lag dit moeilijker:

"Het GWR is onvoldoende in staat te voldoen aan de bestaande inspraak- en participatiecultuur. De sterk doorgevoerde functionele/ specialistische en gecentraliseerde organisatievorm belemmert de interne coördinatie tussen specialismen en daarmee het snel inspelen op de binnen de wijken bestaande inspraak- en overlegkaders." (GWR/Beleidsplan)

Bewonersorganisaties hebben in bepaalde opzichten baat gehad bij de directe band tussen het GWR en het gemeentebestuur. Bij een corporatie als De Combinatie hebben de bewonersorganisaties niet via het gemeentebestuur een reorganisatie kunnen afdwingen. Daar tegenover stond een starre opstelling van veel GWR-functionarissen in de directe omgang met de bewonersorganisaties in de wijken. De ondergeschiktheid aan de politieke baas had als keerzijde dat zij zich regelmatig verscholen achter de verantwoordelijkheid van hun superieuren en weinig politiek gevoel in hun functioneren aan de dag legden.

#### 10.7. VOORUITZICHT VOOR INVLOED BEWONERSORGANISATIES

In de vraaggesprekken met de functionarissen van de twee beheerders kwamen ook de vooruitzichten voor bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingswijken aan de orde.

Bij De Combinatie constateerde men een verzwakking van de band van de bewonersorganisaties met hun achterban, waardoor deze in het overleg met de beheerders moeilijker beslissingen zouden kunnen nemen; er is sprake van inspraakmoeheid (Comb./dir). De wijkfunctionarissen van De Combinatie vertelden over de bewonersorganisatie in het Oude Noorden:

"Dat de bewonersorganisatie er niet voor past om een soort bureau te zijn voor onderhoudsklachten, is te zien als een poging om grip op de situatie in de wijk te houden en de bewoners aan zich te blijven binden. In de jaren zeventig kon de bewonersorganisatie de beheerders altijd wel onder vuur nemen gezien de toestand waarin de woningen verkeerden. De bewoners lopen echter niet meer zo hard als toen zij in krotten woonden en zij zoeken het nu wel zelf uit met hun klachten. (...) De aandacht richt zich minder op projectontwikkeling. Op het ogenblik is de bewonersorganisatie bezig met zaken die spelen binnen een bewoond en afgebouwd gebied."

Een soortgelijke ontwikkeling ziet men ook bij het GWR in het verschiet liggen:

"Als de door de stadsvernieuwing de leefomstandigheden verbeterd zijn in een wijk, zal het animo van bewoners voor de activiteiten van de bewonersorganisatie afnemen." (GWR/Afrikaanderwijk)

"Het GWR kan door over te gaan op systematisch beheer (planning en inspecties) de bewonersorganisaties voor blijven. (...) Het overleg kan dan

gaan over de manier van werken en de keuze daarin in plaats van over telkens nieuwe problemen." (GWR/Kralingen)

"In die situatie kan men het GWR gaan sturen in de afweging van de besteding van het geld voor de woningen. Men stuit dan wel op de vraag in hoeverre de bewonersorganisatie namens de bewoners optreedt en gemachtigd is om afspraken te maken met GWR over dergelijke bestuurlijke aangelegenheden." (GWR/Afrikaanderwijk)

Behalve twijfels over de representativiteit is er een probleem van deskundigheid:

"Om te komen tot een vorm van democratisering is een mate van deskundigheid bij de bewonersorganisatie nodig. In het beheer zal men het zonder externe deskundigen moeten stellen, die na afloop van de stadsvernieuwing zullen verdwijnen. De bewonersorganisatie zal deskundigen onder de bewoners kunnen recruterken." (GWR/Afrikaanderwijk)

#### 10.8. BESTUURLIJKE VERANDERINGEN EN BEWONERSPARTICIPATIE

Bewonersorganisaties zullen met bestuurlijke veranderingen bij de twee beheerders te maken krijgen.

Wat De Combinatie betreft zijn dat de volgende veranderingen. De directie streeft ernaar via statutaire wijzigingen het mogelijk te maken dat ook bewoners(organisaties) uit de stadsvernieuwingswijken opgenomen worden in de bestuurlijke organisatie van deze woningcorporatie. Drempels daarvoor zijn het geringe aantal leden in die wijken, de voorwaarden van reglementen voor bewonerscommissies en/of bewonersraden waaraan de huidige bewonersorganisaties waarschijnlijk niet voldoen, en een gesignaleerde desinteresse van deze organisaties voor participatie in ledenraden en besturen. De lange termijn en volkshuisvestingsbelangen moeten in deze opzet gegarandeerd zijn, hetgeen als een taak van de huidige top van de corporatie gezien wordt.

De veranderingen in het gemeentelijke bestuur van het GWR zijn voor het aspect van de invloed van bewonersorganisaties van een geheel andere aard. Het GWR heeft bij de uitvoering van omvangrijke bezuinigingen politieke dekking van het gemeentebestuur gevraagd tegen reacties van onder andere bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingswijken; reacties dan tegen een verlaagd 'serviceniveau' (GWR/Beleidsplan).

Er wordt een bestuurlijke bereidheid ervaren voor een grotere rol van het GWR en andere beheerders in de stadsvernieuwing, tegen de bij de bewonersorganisaties levende weerstanden in (GWR/dir). Een verandering in de bestuurlijke verhouding zal een assertievere opstelling van het GWR zijn; meer dan voorheen zal het GWR in de Stuurgroep Stadsvernieuwing financiële argumenten naar voren brengen, waardoor de invloed van bewonersorganisaties via dit orgaan blijkens recente ervaringen terug te dringen is (GWR/Afrikaanderwijk).

Overleg met complexgebonden bewonerscommissies beschouwt men bij De Combinatie als een vorm van participatie. De corporatie stimuleert daarvoor de oprichting van dergelijke commissies. De commissies erkent men wel als gesprekspartner, maar men heeft het streven de representativiteit en bevoegdheden van deze commissies te onderwerpen aan reglementen (Comb./dir).

In het beleidsplan van het GWR wordt het beheer gepast in een kader van drie niveaus: uitvoering, programmering en beleid. Het huidige overleg met de bewonersorganisaties voldoet slechts aan de GWR-vereisten voor participatie op uitvoeringsniveau. Voor overleg op programmeringsniveau zouden er volgens bepaalde representativiteitsvereisten huurdersvertegenwoordigingen in de wijken opgezet moeten worden; de representativiteit van de huidige bewonersorganisaties is volgens het GWR onvoldoende voor deelname aan een dergelijk overleg. Een huurdersvertegenwoordiging heeft slechts via de districtsmanager van het GWR toegang tot het beleidsniveau, terwijl de districtsmanager zelf geen plaats heeft in het directieoverleg.

In de GWR-visie zouden de invloedsposingen van bewoners eerst de drie niveaus in de GWR-organisatie moeten passeren, voordat deze het bestuur van het GWR, het gemeentebestuur, zouden kunnen bereiken. Daarmee zou ook de weg naar de Stuurgroep Stadsvernieuwing over de GWR-participatieladder lopen.

Zowel De Combinatie als het GWR hebben regels voor de bewonersparticipatie in gedachten die afwijken van de huidige praktijk van overleg en conflicten met bewonersorganisaties en -groepen in de stadsvernieuwingsgroepen. De Combinatie denkt aan bewonersreglementen die de vertegenwoordiging en de bevoegdheden van bewonerscommissies en -raden zouden vastleggen. Het GWR werpt in de toegankelijkheid van het beleid drempels op, waar slechts door het GWR opgezette huurdersvertegenwoordigingen overheen zouden kunnen stappen. Het is opmerkelijk dat het GWR een poging doet de stroom van conflicten in te dammen en richting het bestuur te kanaliseren via sluizen in de ambtelijke organisatie.

Bij beide beheerders zien we plannen om het verloren terrein in de stadsvernieuwing terug te winnen in de beheersfase. De bewonersorganisaties zouden de positie die zij in de Rotterdamse stadsvernieuwing hebben verworven moeten inleveren en zich moeten onderwerpen aan representativiteitsvereisten van de beheerders. Onder de heersende stadsvernieuwingsverhoudingen hebben de beheerders blijkbaar tegen hun wil een belangrijke rol van de bewonersorganisaties moeten accepteren. Nu vooral de financiële kant van het woningbeheer veel meer aandacht krijgt van het Rotterdamse gemeentebestuur, zien de beheerders hun kans schoon.

De verschillen in de toekomstvisies van de beheerders op het onderwerp van bewonersinvloed op het woningbeheer zijn minder groot, dan de verschillen in de wijze waarop zij in het verleden met de bewonersorganisaties omgegaan zijn. De Combinatie heeft als relatief zelfstandige corporatie gemakkelijker zich kunnen inwerken in de bijzondere, gepolitiseerde verhoudingen in de stadsvernieuwing dan het 'ambtelijke' GWR. Of hier een fundamenteel verschil van inzicht en beleidsstrategie gelegen heeft valt te betwijfelen. Er lijkt eerder sprake van een verschil in tactiek.

De vraag was of de positie van bewonersorganisaties in de Rotterdamse projectgroepen mogelijkheden zou verruimen en belemmeringen zou wegnemen voor de bewonersinvloed op het woningbeheer voor, tijdens en na de stadsvernieuwingsingreep. Deze vraag is van groot belang, aangezien de projectgroepen stadsvernieuwing geen permanente betekenis kunnen hebben voor het oplossen en voorkomen van knelpunten van bewoners en woningzoekenden in het beheer na de stadsvernieuwing.

Nadrukkelijk wil ik erop wijzen dat de conclusie betrekking heeft op een facet van het beleid in Rotterdam, namelijk het woningbeheer in de stadsvernieuwingsgebieden. De weinig rooskleurige bevindingen van het onderzoek laten de verdiensten onverlet van de Rotterdamse stadsvernieuwing, die zelfs internationaal gezien baanbrekend is geweest. Alleen het woningbeheer heeft niet geprofiteerd van de visie en de daadkracht die in de coalitie tussen de gemeente en de bewonersorganisaties ontwikkeld zijn.

### 11.1. CONCLUSIE

Afgezien van de invloed op de woningtoewijzing in de stadsvernieuwingswijken, is de invloed van de Rotterdamse bewonersorganisaties op het woningbeheer gering geweest. De belangrijkste beslissingen zijn buiten de wijken gevallen, het invloedsdomein waar de bewonersorganisaties zich vanwege de verhouding met hun achterban toe beperkt hebben.

#### Beleid ook zonder bewoners contra-effectief en inefficiënt

Het Rotterdamse beleid ten aanzien van het woningbeheer in de stadsvernieuwingsgebieden wordt gekenmerkt door besluiteloosheid, afschuiven en niet onderkennen verantwoordelijkheden en een vermenging van controle en uitvoering. Hoewel de tegenvallende financiële steun van de rijksoverheid de bron van deze problemen is, zijn deze problemen uiting van een omvangrijke ineffectiviteit en inefficiëntie van het Rotterdamse beleid ten aanzien van het woningbeheer.

In grote lijnen is het de stadsvernieuwing die de aandacht van de beleids-



makers afgehouden heeft van het woningbeheer. Zo heeft de dienst Volkshuisvesting vanwege een voorkeur voor stadsvernieuwingsactiviteiten bedankt voor de controle van de betrokken woningcorporaties. Deze taak kwam uiteindelijk bij het GWR terecht. Dat was een bijzonder troebele constructie aangezien het GWR daarnaast een zelfde rol te vervullen had als de te controleren corporaties.

Het woningbeheer werd beschouwd als een ondergeschikt beleidsveld waarop dreigende conflicten van de stadsvernieuwing veilig uitgevochten konden worden. Knelpunten in het woningbeheer werden provisorisch aangepakt met stadsvernieuwingsconcepten, toen de in de stadsvernieuwingsorganisatie opgenomen bewonersorganisaties door klachten van bewoners zo overstroomd werden dat zij bij hun participatie in die organisatie geremd werden.

#### **Magere bijdrage bewonersorganisaties aan een beter woningbeheer**

De bijdragen van bewonersorganisaties aan een efficiënter woningbeheer zijn tegenstrijdig van aard. Enerzijds creëren zij een werkdruk op wijkfunctionarissen van de beheerders en heeft hun pressie op het gemeentebestuur een reorganisatie van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam (GWR) opgeleverd die duidelijke vooruitzichten biedt op een efficiëntere bedrijfsvoering.

Anderzijds hebben de bewonersorganisaties zich ingezet voor een budgettering en budgetmaximalisatie per wijkpost van de beheerders, die gericht was op extra sociale begeleiding, uitvoering van het zogenaamde huurdersonderhoud en overschrijding van de renovatiebudgetten ten laste van de onderhoudsfondsen. Deze budgetmaximalisatie is in de hand gewerkt door de volgende omstandigheden:

- onduidelijke afspraken tussen de gemeente en de woningcorporaties over de verdeling van de lasten en risico's van het beheer van de aangekochte woningen
- slechte beheersing van de uitgaven door de beheerders in de stadsvernieuwingswijken, het GWR en enige woningcorporaties
- ontoereikende controle en toezicht van de gemeente en de rijksoverheid op de boekhoudingen van de non-profitbeheerders. Het ontbreken van jaarrekeningen en daarop gebaseerde begrotingen maakten de kas van de beheerders tot schijnbaar bodemloze putten.

De druk van bewonersorganisaties op een budgetmaximalisatie per wijkpost heeft reacties opgeroepen bij de gemeente en de beheerders die belemmeringen voor bewonersinvloed op het woningbeheer inhouden:

Ten eerste hebben de gemeente Rotterdam en de betrokken woningcorporaties elkaar gevonden in de financiële belangen van het beheer in de stadsvernieuwingswijken. Vanuit dit belang gezien kunnen de eisen van de bewonersorganisaties nu afgedaan worden als budgettair onverantwoord. Zie bijvoorbeeld de reactie van het Rotterdamse gemeentebestuur op het hooggegrepen verzoek uit het Oude Westen om de projectgroep in de fase na de stadsvernieuwing te handhaven.

De gemeente en de corporaties sluiten zich daarom af van invloeds pogingen van de bewonersorganisaties en zijn minder dan voorheen bereid zich te verantwoorden aan de bewoners. Het alleenrecht over de behartiging van het 'algemene volkshuisvestingsbelang' wordt door de gemeente en de corporaties in ere hersteld. De basisdemocratische waarde van inschakeling van bewonersorganisaties raakt bij bestuurders uit de gratie.

Ten tweede komen de gemeente en de woningcorporaties in het beheer van de aangekochte onverbeterde woningen met een stelsel van budgetbeheersing - de IGON-overeenkomst met een koppeling van het onderhoudsniveau aan de zogenaamde etiketten op de woningen - dat een systematische aantasting betekent van de rechten van individuele huurders. Hiermee is waarschijnlijk een precedent geschapen: privaatrechtelijke onderhoudsverplichtingen worden in de non-profitverhuur feitelijk ondergeschikt gemaakt aan budgettaire overwegingen van de gemeente en de beheerders.

Daarnaast hebben de gemeente en de corporaties in onderling overleg het nieuwe vormen van macro-inefficiëntie gecreëerd. Voorbeelden hiervan zijn de onnodige herverdeling van het woningbezit in de stadsvernieuwingswijken onder de beheerders (herverkaveling) en de invoering van planmatig onderhoud bij nog te verbeteren woningen, waarbij met een beter uitgevoerd dagelijks onderhoud volstaan zou kunnen worden. De kosten van deze operaties zijn niet afgewogen tegen de eventuele besparingen.

Ook hier manifesteert zich de zwakte van de Rotterdamse praktijk van bewonersinvloed op het woningbeheer. De gemeente en de woningcorporaties zijn niet tot een openbare, inzichtelijke afweging gedwongen, die duidelijk had kunnen maken dat besparingen onvoldoende zouden opwegen tegen de kosten en negatieve effecten van deze operaties. De bewonersorganisaties wachtten de uitvoering en consequenties ervan af, waarbij enige van hen enige resultaten geboekt hebben met onderhandelingen op wijkniveau en dan ook nog op een ander vlak dan dat van deze operaties.

Tegenstellingen tussen de gemeente en de woningcorporaties hebben de bewonersorganisaties ruimte geboden voor succesvolle pogingen tot beïnvloeding van het beleid. Deze invloeds pogingen waren vooral gericht op de verdediging en versterking van hun positie in de stadsvernieuwingsorganisatie. Deze ruimte is niet gebruikt om bewonersinvloed op het woningbeheer na de stadsvernieuwing veilig te stellen.

#### **Gemiste kansen in discussie rondom wijkgebonden corporaties**

Een oud Rotterdams voorstel, de wijkgebonden corporatie, was als concept te verward, onvoldoende toegesneden op de uitgangssituatie en een miskenning van de betekenis van de bestaande bewonersorganisaties voor bewonersinvloed op het woningbeheer. Toch hadden de bewonersorganisaties een discussie hierover halverwege de jaren zeventig niet uit de weg behoeven te gaan. Een meerderheid voor bewoners in de wijkgebonden corporaties bijvoorbeeld bleek niet onbespreekbaar.

Dat bewonersorganisaties deze discussie niet aangegrepen hebben, berustte op een beoordelingsfout. Zij verkeerden in de veronderstelling dat de projectgroepen stadsvernieuwing blijvende instellingen zouden zijn. Het gemeentebestuur heeft in die tijd niet de politieke moed gehad om de bewonersorganisaties uit deze droom te wekken.

Ambtelijke leden van de projectgroepen steunden de bewonersorganisaties in hun verzet tegen de invoering van wijkgebonden corporaties, die een bedreiging voor de positie van deze ambtenaren inhielden; corporatiefunctionarissen zouden hun positie wel eens in kunnen nemen en de legitimiteitsbron die de samenwerking met de bewonersorganisaties hen bood, in verhouding tot het gemeentebestuur en de centrale ambtelijke afdelingen, zou leeggevoegd kunnen worden.

Dat de bestaande corporaties de bewonersorganisaties aanmoedigden in

hun afwijzing is begrijpelijk. De discussie, die uit zou kunnen lopen op machtsverlies, leidden de corporaties af met propaganda voor het model van samenwerking tussen de corporaties en de projectgroepen in de stadsvernieuwing, waarvan de 'participatiekosten en -lasten' voor rekening van de gemeente kwamen (externe deskundigen, faciliteiten etcetera). De gemeentelijke eis van democratisering verdween van het toneel toen de ideologische weerstanden van vooruitstrevende gemeenteraadsleden en de financiële bezwaren van de behoudende secretarieafdeling Financiën tegen de inschakeling van de corporaties - de aanleiding tot de eis - ingeruild werd tegen de oprichting van het GWR. De wethouder daarentegen wilde het beheer en zelfs het eigendom van de aangekochte woningen liever uit handen geven aan de corporaties om zijn handen vrij te houden voor de prestigieuze stadsvernieuwing.

Voorstanders van beheer door de corporaties en de voorstanders van gemeentelijk woningbeheer kwamen tot een compromis op stedelijk niveau. De eisen en voorwaarden die over en weer gesteld waren aan het beheer in de stadsvernieuwingswijken zijn vooral wapens in het treffen tussen deze twee kampen geweest.

Na het sluiten van het compromis was de eis van democratisering niet meer in het geding. Volgens staatssecretaris Schaefer zouden landelijk democratiseringseisen aan de corporaties gesteld worden, waarmee een afzonderlijke Rotterdamse regeling niet nodig zou zijn. Deze eisen kregen hun beslag in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV) met de artikelen 30 en 31. De gemeente Rotterdam heeft naderhand niet nagetrokken of die artikelen een Rotterdamse regeling echt overbodig gemaakt hebben. Evenmin heeft de gemeente werk gemaakt van toezicht op de naleving van deze artikelen in Rotterdam.

Opmerkelijk is het ook dat de landelijke discussie over de democratisering van de woningcorporaties zoals eind jaren zeventig en begin jaren tachtig gevoerd is aan Rotterdam voorbij is gegaan. Het is tekenend dat informanten bij de dienst Volkshuisvesting, gevraagd naar de bewonersinvloed op het woningbeheer, wezen op de bewonersinvloed via de projectgroepen stadsvernieuwing, hoewel het aspect van het woningbeheer niet tot het werkterrein van deze instellingen behoort.

De stedelijke koepel van de bewonersorganisaties (OSOW) symboliseerde de verwarring over de wijkgebonden corporaties met de vermelde driefasedeling (hoofdstuk 4). In deze OSOW-gedachte, die nog steeds aangehangen wordt door bewonersorganisaties, werd evenmin de tijdelijkheid van de projectorganisatie stadsvernieuwing onderkend. Bovendien veronderstelde het OSOW dat het beheer als exploitatie van woningwetwoningen een volkomen geprogrammeerde aangelegenheid zou zijn, waarin bijsturing door bewoners niet relevant zou zijn.

Opmerkelijk anders was de visie van een vertegenwoordiger van het Wijkorgaan Crooswijk, die verder reikte dan de nabij gelegen horizon van de stadsvernieuwingsingreep. Zijn verzoek aan de wethouder om de regeling van bewonersinvloed op het beheer niet over te laten aan de afzonderlijke wijkgebonden onderhandelingen tussen corporaties en bewonersorganisaties (wijkorganen) was vergeefs.

Wat meespeelde was dat de voortrekkers binnen het OSOW in hun wijken te maken hadden met woningcorporaties die bereid waren tot samenwerking met de bewonersorganisaties in de stadsvernieuwing. De oprichting van het GWR vormde een bedreiging voor die samenwerkingsverbanden. Bewoners-

organisaties die van democratisering van het woningbeheer een breekpunt in de onderhandelingen zouden maken, liepen de kans tegen hun zin het GWR als beheerder in de wijk te krijgen. De gang van zaken in de wijk Cool is hier een voorbeeld van. De bewonersorganisatie in die wijk had nog geen definitieve overeenstemming met een woningcorporatie bereikt en kon daardoor minder bezwaar maken tegen beslissing om het GWR tot beheerder van de woningen in de wijk te maken.

Het GWR miste de motieven die de corporaties hadden voor hun samenwerking met de bewonersorganisaties in de projectgroepen. Het opdrachtgeverschap behoeft het GWR niet in de stadsvernieuwing over te nemen van de gemeente, alhoewel het lange tijd nog deze competentie heeft moeten delen met de gemeentelijke dienst Volkshuisvesting. Het GWR had anders dan de corporaties niet de samenwerking met de bewonersorganisaties nodig om zich te legitimeren tegenover het gemeentebestuur.

### Ontoereikend alternatief: zelfstandige wijkposten beheerders

Voortrekkers onder de bewonersorganisaties hebben op basis van de samenwerking tussen de corporaties en de projectgroepen stadsvernieuwing een model ontwikkeld dat de pretentie heeft de bewonersinvloed op het beheer veilig te stellen. Centraal in dit model staat de zelfstandige wijkpost van de beheerder onder leiding van slechts een aanspreekbare, verantwoordelijke persoon.

Op het eerste gezicht lijken de bewonersorganisaties hiermee van de beheerders een organisatie in de wijken te eisen die overeenkomt met de projectorganisatie stadsvernieuwing. De nadruk op de 'sterke man' in dit model is echter een vreemde eend in de bijt. Niet alleen het mandaat van het hoofd van de wijkpost ten opzichte van de centrale afdeling en het bestuur van de beheerder willen de bewonersorganisaties uitgebreider zien, maar ook diens bevoegdheden ten opzichte van het personeel in de wijk.

Dit laatste gecombineerd met de samenwerking met de projectgroepen stadsvernieuwing per wijk levert een beeld op dat een gelijkenis vertoont met de verhouding tussen een bestuur en de top van het werkapparaat van een corporatie. De projectgroep stadsvernieuwing krijgt in dit beeld de gedaante van een informeel wijkgebonden corporatiebestuur. Dat dit beeld niet gezocht is, moge blijken uit het gegeven dat sommige bewonersorganisaties zich verregaand inlaten met het personeelsbeleid voor de wijkposten van de beheerders.

De consequentie van dit model is dat behalve bewoners ook de projectgroepambtenaren een bestuurdersrol op zich nemen. Dit is dan geen vorm van ambtenarenzelfbestuur maar van 'ambtenaren-anderebestuur'. De projectgroepambtenaren hebben met het 'Programma van eisen distrikten Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam' het beschreven model ook duidelijk gepropageerd.

Een vraag is dan of dit model wel een vergroting van bewonersinvloed op het beheer betekent. Het is geformuleerd met het oog op de centraal in de wijken functionerende projectgroepen stadsvernieuwing. Deze projectgroepen zijn, blijkens recente ervaringen, geen blijvende instellingen. Het is daarom onzeker dat na de stadsvernieuwing een sterke wijkgebonden bewonersorganisatie overblijft, die de in de wijken gecentraliseerde beheerdersposten voldoende tegenspel kunnen bieden. Op dit punt is het model vanuit de

stadsvernieuwingsverhoudingen opgesteld en niet vanuit een perspectief op het beheer in de fase na de stadsvernieuwing.

Net als bij de discussie over de wijkgebonden corporaties hebben projectgroepambtenaren een bijdrage geleverd aan de strategie van bewonersorganisaties die gericht is op een verdediging en versterking van de positie van de projectgroepen, in plaats van het veilig stellen van bewonersinvloed op het woningbeheer tijdens en na de stadsvernieuwing.

Een vergelijking van het model van de zelfstandige wijkpost van de beheerders onder leiding van een aanspreekbare, verantwoordelijke persoon met de projectorganisatie stadsvernieuwing levert een verschil op in de aard van de aan de wijkfunctionarissen over te dragen bevoegdheden. Het mandaat van de projectgroepambtenaren heeft vooral betrekking op de ontwikkeling van plannen en de fasering van de uitvoering. Het doen van uitgaven valt buiten de bevoegdheden van de wijkgebonden stadsvernieuwingsambtenaren. Bij de wijkposten van de beheerders zijn wel uitgaven in het geding. Tekenbevoegdheid, kredietbewaking en budget zijn hier sleutelwoorden.

Het streven van bewonersorganisaties naar een vergroting van de bevoegdheden van de wijkfunctionarissen van de beheerders is op te vatten als een druk op budgetmaximalisatie, aangewend voor extra sociale begeleiding, uitvoering van huurdersonderhoud en boeking van renovatiekosten op de post voor het onderhoud.

De beheerders in het onderzoek onderkennen deze dimensie van het door de bewonersorganisaties gevraagde organisatiemodel in de wijken. Het GWR heeft tegelijk met de deconcentratie administratieve voorzieningen getroffen voor een strikte budgetbewaking en De Combinatie wees in verband met de budgetbeheersing de door de bewonersorganisaties gewenste deconcentratie af.

In de afwijzing van de deconcentratie door De Combinatie toont zich een zwakte van het door de Rotterdamse bewonersorganisaties gepropageerde model voor bewonersinvloed op het woningbeheer. Met uitzondering van het GWR kunnen de beheerders weigeren volgens dit model te werken, of kunnen zoals Woningbouwvereniging 'Onze Woongemeenschap' heeft laten zien in Charlois, bij een verminderde stadsvernieuwingsactiviteit naar eigen believen terugschakelen weer op een centralistische werkwijze. De deconcentratie van het GWR is overigens te zien als het resultaat van de bestuurlijke steun die bewonersorganisaties en de projectgroepambtenaren voor dit model kregen.

Het model van de zelfstandige beheerderspost steunt ook op het idee dat de 'sterke man' een zo groot mogelijk budget en aantal medewerkers weet binnen te halen in de wijk. Het hoofd van de wijkpost wordt door bewonersorganisaties opgevat als de opstap en toegang tot de bovenwijkse besluitvorming over de verdeling van de middelen van de beheerders.

Dit aspect heeft twee dimensies. Ten eerste voorkomt de bewonersorganisatie dat men in andere wijken zou kunnen profiteren van de inzet van de bewonersorganisatie. De vruchten van de samenwerking met het hoofd van de wijkpost vallen alleen de eigen wijk ten deel (zie hoofdstuk 2: liftersgedrag). Ten tweede kunnen bewonersorganisaties zich aan de besluitvorming over netelige tussenwijkse verdelingskwestie onttrekken.

Deze dimensies zijn ook te spiegelen. Er ontstaat voor bewonersorganisaties een filter in de toegang tot de besluitvorming van de beheerders. Bovenwijkse besluitvorming onttrekt zich daarmee aan het zicht en het di-

recte invloedsdomein van bewonersorganisaties. Zij kunnen slechts reageren op de consequenties van deze besluitvorming voor de afzonderlijke wijken.

Anderzijds halen bewonersorganisaties verdelingskwesties naar zich toe. De wijkpost van de beheerders kunnen de bewonersorganisaties de grenzen van hun budgetten tonen en lastige afwegingen naar de bewonersorganisaties toe- of terugschuiven. Bewonersorganisaties halen met dit model in wezen bestuursverantwoordelijkheid naar zich toe, die volgens de opvattingen van het OSOW altijd afgehouden is. Een vraag zal zijn of deze dubbelzinnige houding een perspectief zal bieden voor de toekomst.

Een andere dimensie van het model is een toegenomen sociale controle. Wijkfunctionarissen van de beheerders kunnen gemakkelijker aangesproken worden op zaken die niet naar de zin van de bewoners gaan. De keerzijde van deze dimensie is een toegenomen controle van de beheerder op de bewoners.

In de uitwerking van de probleemstelling (hoofdstuk 2) is verondersteld dat bewonersinvloed ingezet zou kunnen worden tegen een mogelijk machtsmisbruik van de beheerder op het sociale vlak. De Rotterdamse praktijk wijkt echter af van deze veronderstelling.

Bewonersorganisaties verlangen van de beheerders juist een minder terughoudend optreden in het sociale vlak. Het inplaatsingsbeleid van de beheerders zou gericht moeten zijn op het voorkomen van (raciale) spanningen tussen huurders en het woonmaatschappelijke werk zou moeten optreden bij conflicten tussen burens. Beheerders worden verzocht toe te zien op de naleving van flatreglementen e.d. en op te treden tegen overtredingen. Anders dan verondersteld, worden beheerders in Rotterdam door bewoners(organisaties) niet afgehouden van, maar juist gestimuleerd in een gebruik van hun sociale macht.

#### In de schaduw van de stadsvernieuwing

De participatie in de projectgroepen heeft de bewonersorganisaties wel degelijk invloed opgeleverd op het woningbeheer in de stadsvernieuwingswijken. Onderkend moet worden dat met de stadsvernieuwing de omstandigheden in de fase van het beheer grotendeels vastgelegd worden. Vanuit dit oogpunt draagt de inzet van de bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingsorganisaties blijvend bij aan het opheffen en het voorkomen van knelpunten van woningzoekenden en bewoners. De positieve resultaten van de Rotterdamse stadsvernieuwing zijn onmiskenbaar ook te danken aan de inzet van de bewonersorganisaties.

De voorkeur van het OSOW voor bewonersparticipatie in de stadsvernieuwing boven bewonersparticipatie in het beheer is vanuit dit oogpunt bezien duidelijk. Bewonersorganisaties hebben immers een beperkte capaciteit en moeten kiezen tussen activiteiten. De projectorganisatie volgens het Rotterdamse model legt een zwaar beslag op het kader en de deskundigheid van de bewonersorganisaties, die daardoor minder handen vrij hebben voor activiteiten ten aanzien van het beheer in de wijken (voor, tijdens en na de stadsvernieuwingsingreep) en op dit terrein weinig eigen deskundigheid hebben kunnen ontwikkelen.

Gemis in de ontwikkeling van eigen deskundigheid ten aanzien van het beheer is in de hand gewerkt doordat bewonersorganisaties bij confrontaties met de beheerders sterk gesteund hebben op de inbreng van projectgroep-

ambtenaren en eigen beroepskrachten, die met uitzondering van de opbouwwerkers na de stadsvernieuwing uit de wijk teruggetrokken worden door de gemeenten. Bovendien is deze inbreng, zoals hiervoor is onderstreept, vermengd geweest met eigen belangen van de stadsvernieuwingsambtenaren.

In de projectgroepen stadsvernieuwing kwamen de bewonersorganisaties ook in een vreemde verhouding te staan tot de gemeente als eigenares van de aangekochte woningen. Een eis van de bewonersorganisaties aan het begin van de stadsvernieuwing luidde 'geen huiseigenaren in de projectgroep'. Het woord huiseigenaren werd ingeruild voor 'huisbazen', een term die men exclusief liet slaan op de beheerders van de aangekochte woningen, enkele woningcorporaties en het GWR. Deze verschuiving leverde het vreemde beeld op, dat bewonersorganisaties samenwerkten met de gemeente en zich tegelijkertijd afzetten tegen de instanties die de aangekochte woningen beheerden voor de gemeente. De gespletenheid van dit beeld wordt duidelijk wanneer men constateert dat de beheerders onder vuur genomen werden in verband met problemen waarvoor de gemeente Rotterdam als eigenares in eerste instantie verantwoordelijk te stellen zou zijn.

Duidelijk is deze tweeslachtigheid naar voren gekomen in conflicten over het onderhoudsbeleid van de aanvankelijke beheerder van de aangekochte woningen, de gemeentelijke afdeling Rentegevende Eigendommen. Deze beheerder kreeg onvoldoende personeel en financiële middelen om aan de onderhoudsverwachtingen van de bewoners tegemoet te kunnen komen, maar mocht wel de klappen voor het gemeentebestuur opvangen.

Deze gang van zaken werd bij de latere beheerders zelfs geïnstitutionaliseerd met de conflictbemiddeling van de gemeentelijke Stuurgroep Stadsvernieuwing.

Bewonersorganisaties in Rotterdam waardeerden de opzet van conflictregulatie via de Stuurgroep Stadsvernieuwing positief, omdat de uitspraken meestal in het voordeel van de bewoners uitvielen. In deze opzet kon de voorzitter van deze commissie, de wethouder van Stadsvernieuwing (en Volkshuisvesting), al bemiddelend zich aan zijn politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de aangekochte woningen onttrekken. Hij was immers ook representant van de gemeente als eigenares van de aangekochte woningen en bestuur van het GWR. Geruime tijd heeft de Stuurgroep ook feitelijk bindende uitspraken kunnen doen, zonder dat zij verantwoording over de budgettaire kant van de zaak verschuldigd was (gemis aan controle). Vooral de uitspraken ten aanzien van het beheer door de corporaties konden gedaan worden zonder direct zicht op de financiële consequenties. Nu de financiële consequenties wel zichtbaar zijn geworden, is de Stuurgroep minder geneigd de bewonersstandpunten te laten prevaleren.

Dat de Stuurgroep behalve geschillen in de stadsvernieuwing ook conflicten in het woningbeheer kreeg te behandelen is in letterlijke zin nauwelijks verantwoord. Ten eerste heeft er geen formele overdracht van bevoegdheden plaatsgevonden in het woningbeheer, vergelijkbaar met die in de stadsvernieuwing (Verordening Organisatie Stadsvernieuwing, Instructie projectleiders, de mandatering van de overige projectgroepambtenaren, de randvoorwaarden en beleidsplannen van de projectgroepen stadsvernieuwing). Ten tweede zouden in het beheer vooral bevoegdheden tot overschrijding van budgetten en uitbreiding van het personeel overgedragen moeten worden, wanneer het gemeentebestuur een vorm van ambtenarenzelfbestuur zou willen creëren in het woningbeheer. De taken in het beheer en de politieke

verantwoordelijkheid daarvoor zijn echter gelegd bij de beheerders zonder toereikende (financiële) voorwaarden voor een zelfstandig optreden.

De reden van de aanvankelijke gang van zaken moet gezocht worden in het gemeenschappelijke belang van het gemeentebestuur en de bewonersorganisaties. Beide partijen konden zo hun handen vrij houden voor de samenwerking in de stadsvernieuwing. Bewonersorganisaties dwongen de beheerders geregeld tot extra onderhoudsuitgaven, die daarmee een buffer of bliksemafleider voor de conflicten tussen de bewonersorganisaties en het gemeentebestuur vormden. Tegenover hun achterban konden ze zo de air van actiegroep ophouden, terwijl zij zich gebonden hadden aan het stadsvernieuwingsbeleid. De door de tegenvallende steun van de rijksoverheid onvermijdelijke problemen met het beheer van de aangekochte woningen werden in de wijken uitgevochten en niet op het stedelijke niveau. De bewonersorganisaties hebben hun medewerking aan de stadsvernieuwing niet in de waagschaal geplaatst voor een directe oplossing voor de onderhoudsklachten in het aangekochte bezit.

Onder de bewonersorganisaties leeft het idee dat bewoners met hun onderhoudsklachten maar moeten wachten op de stadsvernieuwingsingreep, die een structurele oplossing zou bieden. Nog afgezien van de vraag of dezelfde bewoner ook van die stadsvernieuwingsingreep profiteert, duidt dit argument op een vereenzelviging met het Rotterdamse stadsvernieuwingsbeleid. Een dergelijke identificatie met de belangen van de beleidsvoerders is ook te zoeken achter de geringe respons die de Werkgroep Woonrecht heeft gekregen van bewonersorganisaties op de oproep tot juridische stappen tegen het onderhoudsbeleid, waarin met de invoering van de zogenaamde IGON-overeenkomst sprake is van een systematische aantasting van de privaatrechtelijke verplichtingen jegens huurders. De IGON-overeenkomst tussen de gemeente Rotterdam en de behorende corporaties komt vanwege de koppeling aan de stadsvernieuwingsetiketten (uitspraken over toekomstige stadsvernieuwingsingrepen per woning) tegemoet aan de verzoeken van de projectgroepen om meer planmatigheid in het onderhoud van het aangekochte bezit en om een sterkere afstemming van het beheer op de stadsvernieuwing.

Een projectgroepambtenaar heeft zonder tegenspraak van zijn wethouder het belang van zo'n afstemming aangegeven: Goed onderhoud van de aangekochte onverbeterde woningen zou het animo van bewoners voor woningverbetering wegnemen, wat gezien het belang van de stadsvernieuwing ongewenst zou zijn.

De bewonersorganisaties zijn in weerwil van de OSOW-opvattingen medeverantwoordelijk voor het voortduren van onderhoudsproblemen in het aangekochte bezit. Nu kan men stellen dat zij daarmee een bijdrage geleverd hebben aan een hogere efficiëntie in de stadsvernieuwing. De kapitaalsvernietiging bij de sloop van goed onderhouden woningen, een aspect waar de beheerders tijdens de vraaggesprekken de nadruk op legden, kon zo enigszins voorkomen worden.

Op twee punten is de meegaandheid van de bewonersorganisaties ten opzichte van de gemeente minder effectief. Ten eerste hebben, zoals aangestipt, lang niet alle bewoners van de aangekochte, onverbeterde woningen het wachten in een slecht onderhouden woning beloofd gezien met een nieuwe of vernieuwde woning na de stadsvernieuwingsingreep. Ten tweede is de onderhoudsverplichting van non-profitverhuurders vervaagd. Ook de dienst Bouw- en woningtoezicht in Rotterdam heeft de 'afstemming' van de onder-

houdsverplichting van de beheerders op de gemeentelijke budgetten voor het beheer van de aangekochte woningen als water bij de wrange wijn van het toezicht gevoegd.

Een precedentwerking van deze vervaging van de private onderhoudsverplichtingen is te verwachten in het woningbeheer na de stadsvernieuwing. Het is dan de vraag of aanpassingen van de standaardhuurcontracten van enige corporaties, waarin bewonersorganisaties de verhuurder de intentie tot goed onderhoud laten uitspreken, tegen een dergelijk precedent opgewassen zullen zijn.

Tot slot kan gesteld worden, dat de bewonersorganisaties in de Rotterdamse stadsvernieuwing hun invloedsmogelijkheden in de stadsvernieuwing niet hebben weten om te zetten in gunstige voorwaarden voor bewonersinvloed op het woningbeheer, zowel voor als na de stadsvernieuwingsingreep. De reden hiervan is gelegen in de onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de Rotterdamse stadsvernieuwing, waarin de bewonersorganisaties enerzijds de deskundigheid door de gemeente geleverd kregen en anderzijds zich bij hun strategiebepaling lieten leiden door ambtenaren die zich inzetten voor de gedeelde belangen die niet verder reikten dan de fase van de stadsvernieuwing. Verder blijken bewonersorganisaties zich vooral ingezet te hebben voor de belangen van de (toekomstige) huurders van nieuwbouw- en gerenoveerde woningen.

Een andere reden voor een weinig strategische benadering van het beheer is de volgende. De Ausgangssituatie van de bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingsgebieden was anders dan die van bewonersgroepen etcetera die vanouds met corporaties te maken hebben gehad. De bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingsgebieden, met uitzondering van Vreewijk, misten pre-stadsvernieuwingservaringen met woningcorporaties en de wijze waarop deze met bewonersinvloed omspringen. Bewoners hadden voorheen te maken gehad met nauwelijks aanspreekbare particuliere verhuurders.

Al met al is het woningbeheer in de schaduw van het Rotterdamse stadsvernieuwingbeleid gebleven.

## 11.2. VOORUITZICHT

De gemeente Rotterdam en de non-profitverhuurders kunnen het na de stadsvernieuwing zonder de bewonersorganisaties stellen, tenminste als we de afhandeling van stedelijke beleidskwesties doortrekken naar de toekomst. De bewonersinvloed tracht men te kanaliseren binnen de organisatie van de beheerders. Een dergelijke participatie biedt weinig perspectief op daadwerkelijke bewonersinvloed, vooral omdat de gemeente en de beheerders zich afzonderlijk en gemeenschappelijk autocratisch tegenover standpunten van bewonersorganisaties opstellen.

Deze houding lijkt niet terecht wanneer we in aanmerking nemen tot wat voor contra-effectieve en inefficiënte besluiten deze partijen gekomen zijn zonder een vroegtijdige betrokkenheid van de bewonersorganisaties.

Recentelijk is een doelstelling voor het woningbeheer geformuleerd die inhoudt dat het beheer op de stadsvernieuwing afgestemd dient te worden en dat de uitgaven aan normen gebonden worden. Zelfstandige doelstellingen voor het woningbeheer, waaraan de effectiviteit en de efficiëntie van het

beleid af te meten zouden zijn, blijven daarmee ontbreken. Op dit punt lijkt men weinig van eerdere fouten geleerd te hebben.

In de huidige situatie zijn de bewonersorganisaties de enige partij met belang bij een beter vooruitzicht op bewonersinvloed. De aanbevelingen richten zich dan ook op deze partij.

## 11.3. AANBEVELINGEN

Allereerst is het bewonersorganisaties aan te bevelen om hun huidige positie in de stadsvernieuwing te gebruiken voor het veilig stellen van bewonersinvloed op het woningbeheer. Die positie is gunstiger als het gaat om invloedspogingen dan de positie die ontstaat met de afloop van de stadsvernieuwing in de Rotterdamse wijken.

Wanneer zij in het veilig stellen van bewonersinvloed op het woningbeheer effectief willen zijn, zullen zij zich moeten bezinnen op de voorheen gehuldigde strategieën. Zowel de drie-fasedeling van het OSOW als het model van de zelfstandige wijkpost onder slechts een aanspreekbare, verantwoordelijke persoon zijn gebaseerd op de misvatting dat de invloedsmogelijkheden van de stadsvernieuwingspositie blijvend zouden zijn. Dogmatisme zal in ieder geval machteloosheid van bewoners in het beheer tot gevolg hebben.

### Zelfstandige strategie van bewonersorganisaties voor het beheer

In de stadsvernieuwingsfase is het raadzaam eigen deskundigheid te ontwikkelen die in de beheersfase inzetbaar is. Men zou een beroep kunnen doen op de gemeente tot financiële ondersteuning van scholingsactiviteiten. Vooral met het vooruitzicht van een terugtrekking uit de wijken van de projectorganisatie stadsvernieuwing, inclusief de externe deskundigen en sociale begeleiders, zal een morele druk op de gemeente uitgeoefend kunnen worden. Het ontwikkelen van eigen deskundigheid lijkt meer aan te bevelen, dan bij wijze van automatisme zo veel mogelijk ambtenaren aan de wijk te binden in projectgroepachtige constructies.

Gezamenlijk optreden van de bewoners is nog tijdens de stadsvernieuwingsfase geboden. Alle bewonersorganisaties in stadsvernieuwingswijken zullen op den duur de projectgroepen, externe deskundigen en sociale begeleiders zien verdwijnen, alleen op verschillende momenten. Wanneer men afzonderlijk per wijk onderhandelingen met de gemeente en de beheerders aangaat, zal men zwakker staan. Solidariteit onder de wijken is daarom ook rationeel in deze kwestie en bovenwijkse onderhandelingen zijn niet zonder meer af te wijzen.

Inzetten bij dergelijke gezamenlijke onderhandelingen zouden te vinden zijn in een versterking van de rechtspositie van de individuele huurders (huurcontracten en bestrijding gedoogplicht) en het vastleggen van de positie van bewonersgroepen bij latere onderhandelingen over bijkomende kosten e.d.

Daarnaast moet vooral gedacht worden aan een versterking van de controle op de beheerders en het stedelijke beleid terzake. Onder controle versta ik dat bewonersorganisaties de gemeente en de non-profitverhuurders houden aan de privaatrechtelijke onderhoudsverplichtingen, dat zij het aanbestedings- en inkoopgedrag van de beheerders onder druk zetten, inefficiën-

tie in de organisatie van deze verhuurders aankaarten en de beheerders dwingen verantwoording af te leggen voor de nu vaak niet uitgesproken beleidskeuzen.

Bewonersorganisaties hebben daarmee de taak, de neigingen tot ineffektiviteit en inefficiëntie, die niet uitgesloten zijn bij de wisselwerking van de non-profitverhuur en het gemeentelijke beleid, tegen te gaan. Zij moeten dan wel de deskundigheid in huis hebben om door argumenten als 'financieel niet haalbaar' en de verhulling van de beslissingsmarges in de 'uitvoering' heen te prikken.

#### **Open afweging tussen invloed en medeverantwoordelijkheid**

Bezien vanuit de noodzaak tot controle en bijsturing (oppakken van vernieuwende initiatieven) van de non-profitverhuurders is het te overwegen de door de verhuurders aangeboden plaatsen in de bestuurlijke organisatie te accepteren. Gedacht kan worden aan plaatsen in taakgerichte commissies, zoals ook in plannen van De Combinatie opgenomen zijn. Een dergelijke participatie kan als bron van informatie en scholing werken.

Het OSOW-standpunt van geen verantwoordelijkheid voor het beheer wordt hiermee beslist niet meer 'overtreden' dan in de huidige situatie, waarin bewonersorganisaties zich via de projectorganisatie stadsvernieuwing gebonden hebben aan de gemeentelijke belangen in het beheer van de aangekochte woningen.

Deze aanbeveling houdt niet in dat bewonersorganisaties kritiekloos elk aanbod zouden moeten accepteren. Een aanbod van een beheerder of gemeente kan men als vertrekpunt voor verdere onderhandelingen beschouwen. De bewonersorganisaties kunnen de Rotterdamse non-profitbeheerders hierbij aanspreken op hun volkshuisvestingsdoelstelling en de beheerders en de gemeente gezamenlijk herinneren aan de niet waargemaakte belofte van democratisering van het woningbeheer. Dat wil niet zeggen dat de wijkgebonden corporaties weer van stal gehaald kunnen worden. Dat verwarde concept is in het verleden niet voor niets afgewezen.

#### **Versterking stedelijke bewonersorganisatie**

Voor de controlerende taak is een versterking van de stedelijke bewonersorganisatie noodzakelijk. In plaats van dat men de gemeente en de woningcorporaties gebruik laten maken van de verdeeldheid onder bewonersorganisaties, kan men dan aangrijpingspunten vinden in de resterende conflicten tussen deze twee partijen. Bewonersorganisaties kunnen door middel van een controlerende positie in het stedelijke beleidsveld beter op de hoogte zijn van ongunstige beleidsvoornemens, en zich daar wellicht preventiever tegen weren.

Om een dergelijke positie te bereiken zijn drie wegen te begaan. Allereerst zal men directe contacten met functionarissen van de gemeente Rotterdam en de beheerders ook op stedelijk, respectievelijk centraal niveau moeten (blijven) onderhouden.

Ten tweede zou men de instelling van een stedelijke adviescommissie voor het beheer - woningbeheer en in bredere zin buurtbeheer of stedelijk beheer - kunnen pleiten waar dan plaats zou moeten zijn voor de belangenbehartiging door bewoners.

Een derde weg loopt naar en via de rijksoverheid. Enerzijds zal men de rijksoverheid duidelijk moeten maken dat de 'monopolisering' van het lokale volkshuisvestingsbeleid - de hechte samenwerking tussen de gemeente en (de federatie van) de woningcorporaties met een vermenging van controlerende en uitvoerende taken - ondoelmatig is. Anderzijds zal men bij het rijk moeten aandringen op steun voor de invulling van een zodanig lokaal woonconsumentenbeleid, dat dat tegenwicht kan bieden aan de negatieve effecten van een dergelijke monopolisering; vormgeving van een meer evenwichtige verhouding tussen de lokale actoren tot een relatief zelfsturend mechanisme.

Met het opvoeren van de pressie met betrekking tot de woonlasten zullen de bewonersorganisaties zich niet kunnen beperken tot de gemeente, (de wijkposten van) de beheerders en eventueel hun landelijke koepels. Een directe beïnvloeding van de rijksoverheid zal op een of andere manier vorm gegeven moeten worden.

Tegenover het rijk is het argument te hanteren, dat een landelijke huurdersvertegenwoordiging eigenlijk de aangewezen onderhandelingspartner is van de rijksoverheid (vergelijk situatie in Zweden), onder de omstandigheid dat het huurbeleid gemonopoliseerd is door het rijk. Optimisme op dit punt lijkt niet reëel, gezien de tanende politieke belangstelling voor het onderwerp van de woonlasten.

#### **Tot slot**

Bij deze aanbevelingen is een afsluitende opmerking te maken. In de beheersfase zal een voortdurende activering en mobilisering van de achterban van de bewonersorganisaties onmogelijk zijn. Met dit gegeven zal rekening gehouden kunnen worden door de ondersteuning van invloedspogingen in het beheer op de momenten die zich daar het best voor lenen te ondernemen. Een grotere afstand tussen voorhoede en achterban zal onvermijdelijk zijn. Een feitelijke en daarmee opener visie op de informele en formele verantwoordelijkheden in de bewonersactiviteiten ten aanzien van het woningbeheer in de stadsvernieuwingsactiviteiten is nu op zijn plaats. Gedacht zou kunnen worden aan uitvoeren met actieprogramma's - doelen en inzetten - waarover met de achterban overeenstemming bestaat.

De door de beheerders als voorwaarde gestelde representativiteit van bewonersvertegenwoordigers kan een verstikkende uitwerking hebben op initiatieven van de zijde van de bewoners en een vergroting van de afstand tussen bewonersvertegenwoordigers en achterban bewerkstelligen. In de traditie van de stadsvernieuwing zou directe betrokkenheid van bewoners voortgezet kunnen worden; wie zich met het beheer wil bemoeien moet welkom zijn.

Pas als daadwerkelijke delegatie van beheerstaken in vormen van bewonerszelfbeheer aan de orde komt, zouden bewonersorganisaties zich geroepen mogen voelen formele regelingen in de verhoudingen tussen betrokken bewoners te treffen; niet als knieval voor de beheerders, maar als waarborg voor de belangen van individuele woningzoekenden en bewoners.



## NOTEN

### HOOFDSTUK 1

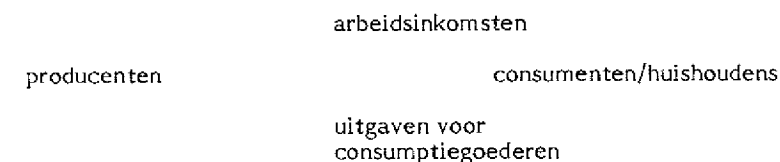
1. P. van Heel en H. Meijer, **Stadsvernieuwing als besluitvormingsproces**. Delft, Technische Universiteit Delft, 1977.  
J. Korteweg, J. Maat, P. Regt en P. Staats, **Stadsvernieuwing door socialisering. De gemeentelijke aankoopactie in Rotterdam**. Delft, Technische Universiteit Delft, 1978.  
H. Priemus, **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven. Een analyse van de Rotterdamse aanpak**. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979.  
L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA, 1982 met in het bijzonder de bijdrage van: A. Liedorp, 'Stadsvernieuwing en democratisering'.  
S.D. de Ruiter, N. Meijs en A. Habets (red), **Stadsvernieuwing Rotterdam 1974-1984**. Rotterdam, 1984.
2. I. Broos-Jennekens, A. Vroege en A. van de Water, **Bewonersparticipatie in het beheerproces. Een verslag van een actie-onderzoek in het beheerproces ter ontwikkeling van bewonersparticipatie bij drie woningcorporaties**. De Bilt, NCIV, 1979.  
W. Turpijn en H. Venema, **Bewonersparticipatie. Een trendstudie**. Deventer, Kluwer, 1979.  
P. van Wersch, **Democratisering van non-profitinstellingen**. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979.  
J.C.C. Prinssen, A.F.A. Korsten en J.P.A. Pouwels, **Woningbeheer en huurdersparticipatie. Verslag van een verkennend onderzoek naar de relatie tussen verhuurders en hun huurders**. Nijmegen, ITS, 1980.  
P.H. van Mechelen, 'Participatie bij beheer'. (artikelenreeks) **Woningraad**. Almere, NWR, 1981.
3. K. Jaspers, **Allgemeine Psychopathologie**. Berlijn, 1948.
4. E.H. Klijn, **Corporatistische structuren tussen overheid en belangengroepen. Een theoretische verkenning naar de besluitvormingsstructuren tussen overheid en belangengroepen in de moderne kapitalistische samenleving**. Amsterdam, 1983.  
P.C. Schmitter en G. Lehmbruch, **Trends toward corporatist intermediation**. Londen, 1979.

G. Lehmbruch en P.C. Schmitter, **Patterns of corporatist policy-making**. Londen, 1982.

5. Ch.E. Lindblom, 'Still muddling not yet through'. **Public Administration Review**, Londen, 1979.  
Voor begrip 'contextueel beleidsmodel' zie: R. Hoppe, 'Beleids Theorie: normatief-kritisch of empirisch-beschrijvend concept?' **PoliticoLogenetmaal 1987**, Amersfoort, 1987

### HOOFDSTUK 2

1. Niet alleen bij overheidsinstellingen maar ook bij particuliere organisaties waar het kapitaal (of eigendom) en management (of beheer) gescheiden zijn, bestaat er aanleiding voor dergelijk bureaucratisch gedrag.
2. K. Wuertz en T. van der Pennen, **Van regent tot manager. Een beeld van de corporatiebestuurder in de jaren tachtig**. De Bilt, NCIV, 1987.
3. Dit behoeft niet per se het geval te zijn. Uitspraken over te lage preferentie voor het wonen komen dan in de normatieve sfeer en consumptiedwang: minimumnormen voor het wonen en uitspraken over hoeveel mensen aan het wonen uit zouden moeten geven. Een overheidsbeleid dat ervan uit gaat dat de mensen te weinig over hebben voor het wonen maakt van de woning een zogenaamd merit-good. In de volkshuisvestingswereld wordt de term merit-good doorgaans op een andere manier gebruikt. De overheid zou volgens die opvatting verantwoordelijkheid voor de woningvoorziening moeten aanvaarden.
4. H. Tempelmans Plat, **Een bedrijfseconomische analyse van bouwen en wonen**. Eindhoven, Technische Universiteit Eindhoven, 1984.
5. De economische kringloop is zijn meest eenvoudige vorm als volgt te schetsen:



6. H.M. Koolma, 'Achterstelling op de woningmarkt'. in: E.H. Klijn en H. Westra (red), **Van na de oorlog. RIW-cahier**. Delft, DUP, 1987.
7. De Huurprijzenwet woonruimte en de artikelen 1584-1623 van het Burgerlijk Wetboek (verbintenisrecht).  
Zie ook: C.A. Adriaansens en A.Ch. Fortgens, **Volkshuisvestingsrecht**. Delft, Kluwer, 1978, p. 168.
8. De winst komt dan ten goede aan de woningexploitant. Bij verhuurders waarvan het bestuur en het management gescheiden zijn, bijvoorbeeld de niet te kleine woningcorporaties, zal het management een deel van de winst in de organisatie pogen te houden ter verruiming van de eigen beleidsmarges. De legitimiteit van deze pogingen zal gezocht worden onder motto's als investeringen en reserveringen in verband met onvoorziene risico's.

9. Het aandeel van de corporaties in de produktie van de woningwetwoningen in percenten is de volgende:
- |      |       |      |       |
|------|-------|------|-------|
| 1965 | 45,4% | 1972 | 82,4% |
| 1966 | 44,4% | 1973 | 87,1% |
| 1967 | 43,0% | 1974 | 88,6% |
| 1968 | 52,3% | 1975 | 89,3% |
| 1969 | 59,0% | 1976 | 89,2% |
| 1970 | 75,4% |      |       |
| 1971 | 81,4% |      |       |
- bron: jaarverslagen CDV/MVRO.
10. L.G. Gerrichhauzen, **Woningcorporaties. Een beleidsanalyse.** 's-Gravenhage, WRR, 1983, p. 27, refererend aan: wijziging van de Woningwet en de overgangswet RO en VH, Tweede Kamer, Zitting 1970-1971, 11092 nr 3 p. 5.
11. Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH), **Jaarverslag 1982.** 's-Gravenhage, 1983, p. 38.  
DGVH, **Jaarverslag 1983.** 's-Gravenhage, 1984, p. 43.
12. DGVH, **Jaarverslag 1982.** p. 37.
13. H. Westra, 'Van toetsingsmechanisme naar meerjarenplan'. NCIV-Volkshuisvesting, 1983-7. Zie voor uiteenlopen vermogens: H. Westra, **Onderzoeksproject woonlasten en woonlastenbeleid, working paper 19. Exploitatie van woningwetwoningen, fondsen en reserves.** Delft, RIW/Technische Universiteit Delft, 1984.  
H. Westra, **Onderzoeksproject woonlasten en woonlastenbeleid, working paper 21. Exploitatie van woningwetwoningen: analyse per complex.** Delft, RIW/Technische Universiteit Delft, 1985.  
R. Giebels, C. Terbrack, D.H. Kabel en M.A. Koning, **De financiële positie van gemeentelijke woningbedrijven.** Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 1986.
14. Opmerkelijk is het dat vertegenwoordigers van bestaande corporaties adviseren over de toelating van nieuwe corporaties (toetreding tot de markt belemmerd of gereguleerd door een samenwerking van aanbieders). Voor de beslissing over de toelating van een nieuwe corporatie is een vaag doelmatigheidscriterium geformuleerd. Er wordt n.l. bezien of in het werkgebied waarin de nieuwe corporatie werkzaam wil zijn reeds een andere corporatie met een zelfde levensbeschouwelijke achtergrond actief is. Het doelmatigheidscriterium houdt geen rekening met het concurrentieaspect. Het roept een beeld op van een overheidsmonopolie dat onder bepaalde voorwaarden en met een zeker toezicht in handen is gegeven van particulieren, namelijk de woningcorporaties.
15. Aantallen verkochte woningwetwoningen:
- |      |       |      |       |
|------|-------|------|-------|
| 1977 | 2.841 | 1980 | 2.556 |
| 1978 | 4.874 | 1981 | 370   |
| 1979 | 3.991 | 1982 | 109   |
- Bron: jaarverslagen CDV/DGVH van het ministerie van VRO(M).  
Zie ook: M. van Lent, **Verkoop van woningwetwoningen. Kenmerken en financiële gevolgen.** Eindhoven, Technische Universiteit Eindhoven, 1986.
16. H.M. Koolma, J.J.H. Valk en J.L. van Voorene, **Beheren is vooruitzien. Kostenplanning en -beheersing bij planmatig beheer en onderhoud.** Eindhoven, Technische Universiteit Eindhoven, 1987.
17. NCIV, **Koncept-beleidsnota Kwaliteitsbeleid.** De Bilt, 1985, p. 11.

18. R. Lijbers en S. Pasteuning, **Vervangende nieuwbouw.** Delft, DUP, 1982.
19. E.H. Klijn en H.M. Koolma, 'Deregulering op de bouwmarkt: een vergeten issue'. **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 1985-10.  
H.M. Koolma, 'Prijsopdrijving op de bouwmarkt: werkelijk of vermeend?' **Bouw**, 1986-25.
20. Te denken valt aan automatisering en technieken gericht op een vermindering van de onderhoudsbehoefte. Een andere organisatie van het onderhoud zou een forse besparing mogelijk maken.
21. De huurvaststelling zal verandering met de doorvoering van de decentralisatie van de volkshuisvesting (zie Norm Kosten Stelsel).
22. Op dit belang is al gewezen door het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) in: EIB, **Woonkosten en kwaliteit.** Amsterdam, 1983. Volgens dit onderzoek zouden alle partijen belang hebben gehad bij hoge stichtingskosten.
23. DGVH, **Jaarverslag 1982.** p. 30.
24. 'Verslag van werkzaamheden: konklusies en aanbevelingen', behandeld in: **Handelingen Tweede Kamer.** Zitting 1980-1981 16.400 nr 39. De commissie is naar de voorzitter genoemd: Glastra van Loon.
25. H.M. Koolma, 'Achterstelling op de woningmarkt', Delft, 1987.
26. J. Prinssen, **Buitenlandse werknemers en verdeling van huurwoningen.** Nijmegen, ITS, 1983.  
P.O.J. Ekkers, **Toewijzing en woningzoekenden.** Nijmegen, 1984.  
V. Smit, J. Hendriks en J. Smeets, **In de knel. Onderzoek naar de huisvestingssituatie en huisvestingsmogelijkheden van Turken en Marokkanen.** Eindhoven, Technische Universiteit Eindhoven, 1984.
27. C.A. Huisman en H. Westra, **Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties.** Delft, RIW, 1983.  
D. Bergvelt, **Woningcorporaties en huurdersparticipatie.** 's-Gravenhage, RIGO, 1983.
28. Gerrichhauzen, 1983, p. 121 en 122.
29. DGVH, **Jaarverslag 1982.** p. 39 en 37.
30. S. Tersteeg, W. Schultze en P. Smeijer, **Korporatie, onderhoud en bewoner.** Delft, Technische Universiteit Delft, 1981.
31. Wuertz en Van der Pennen, 1987.
32. Ministerie van VRO, **Toelichting circulaire MG 77-17.** 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.
33. C.W. Vroom, **Bureaucratie: een veelzijdig instrument van macht.** Alphen aan den Rijn, 1980.
34. E.H. Klijn, 'Bestuurders van woningcorporaties in beeld'. **RIW-Nieuwsbrief**, 15, Delft, Technische Universiteit Delft, 1987.
35. Bij het NCIV spreekt men dan over externe democratisering. De Nationale Woningraad hanteert voor dit facet van bewonersinvloed de term participatie.
36. G. de Kleijn, **Samen staan we sterk.** 's-Gravenhage, 1978, p. 48: "Aan buurtorganisaties, opererend in de reproductiesector, staan geen geïnstitutionaliseerde sanctiemogelijkheden ter beschikking, behalve in enkele ongeschreven gevallen (toestemming woningverbetering)."
37. P.H. van Mechelen, 'Participatie bij beheer'. **Woningraad**, 1981-14 en 1981-16.
38. Kleijn, 1978, p. 82, 56, 87 en 88.
39. U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, **Openbaar bestuur.** Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1977.

40. Rosenthal e.a., 1977, p. 327.
41. J.J.A. van Doorn en C.J. Lammers, **Moderne sociologie**. Amsterdam, Aula, 1969.
42. Mechelen, 1981, artikel 4.
43. Kleijn, 1978, p. 47.
44. T. van der Pennen en K. Wuertz, **Bouwen voor de kleurrijke buurt**. 's-Gravenhage, 1985.
45. R. Michels, **Demokratie en organisatie**. Rotterdam, 1969.
46. Kleijn, 1978, p. 42.
47. Kleijn, 1978, p. 65.
48. Rosenthal e.a., 1977, p. 321.
49. Kleijn, 1978, p. 49.
50. Mechelen, 1981, artikel nr 4.
51. Kleijn, 1978, p. 89.
52. Smit, e.a., 1984.  
Pennen en Wuertz, 1986.
53. Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, **Minima zonder marge. Balans van de sociale minima in 10 gemeenten**. Rotterdam, 1981.  
In 1977 ging 14% van de subsidies (afgezien van de Interim Saldo Regeling) naar de grote steden, waar 25% van de Nederlandse huishoudens te vinden is (bron: SCP).
54. DGVH, **Enkele aspecten van de bestuurlijke relatie tussen gemeente en woningcorporatie. Een discussienota**. Zoetermeer, 1983, p. 17 en 11.
55. DGVH, 1983, p. 30.
56. DGVH, 1983, p. 25.
57. S.G. Grinel, 'To rule of overrule'. **Beleidsanalyse**, 1982-3.
58. Van Wersch, **Demokratisering van non-profitinstellingen**. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1977.
59. H.J. Aquina, 'Heroverweging en paragouvernementele organisaties: Veranderingen in legitimiteit en gebruik van PGO's in Nederland'. **Beleidswetenschap**, 1987-1.
60. Rosenthal e.a., 1977, p. 330 en 331
61. NWR, 'Cie. Glastra van Loon geïnstalleerd' en 'De NWR en de Cie. Glastra van Loon, kernproblemen bij de verhouding huurder-verhuurder'. **Woningraad**, 1976-14 en 1977-1. Zie ook:  
J. van Dieten, 'Meerderheid RAVO verwerpt voorstellen regering wijziging BTIV, opkomst en afgang van een coalitie'. **NCIV Volkshuisvesting**, 1987-2.
62. A.F. Thomsen, 'Bondgenoot/Tegenstander: permanent dilemma'. **NCIV Volkshuisvesting**, 1983-7/8
63. DGVH, **Woonconsument en Volkshuisvesting**. Zoetermeer, 1984

### HOOFDSTUK 3

1. K. van der Flier en B. Vermeyden, **Gemeente en bewonersorganisaties in de Rotterdamse stadsvernieuwing**. Delft, DUP, 1986.
2. Gemeente Rotterdam, **Dit is het vervolg: meerjarenplan stadsvernieuwing 1983-1986**. Rotterdam, 1983, p. 6 en 7.
3. J.G. van der Ploeg, 'Naar een stadsvernieuwingsbeleid', in: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA, 1982.

4. Ploeg, 1982, p. 16.
5. Gemeente Rotterdam, **Volkshuisvestingsplan. supplement 82-87**. Rotterdam, 1982.
6. DROS, **Stadsvernieuwing**. Rotterdam, Gemeente Rotterdam, z.j., p. 3.
7. Ploeg, 1982, p. 25.
8. DROS, p. 3.
9. L.A. de Klerk, 'Een gewone wijk voor gewone mensen?' in: L.A. de Klerk, **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA, 1982.
10. G. Mik e.a., **Segregatie in Rotterdam**. Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1980
11. Ploeg, 1982, p. 8.
12. Ploeg, 1982, p. 6 en 7.
13. De oorspronkelijkheid van de autochtone bewoners in de Rotterdamse stadsvernieuwing is ook maar betrekkelijk. Zie bijvoorbeeld: V. Smit en K. Noort, **Crooswijk, van "bijzonder" naar "gewoon"? Onderzoek naar de effecten van het stadsvernieuwingsproces op de bevolkingsstructuur van de Rotterdamse wijk Crooswijk**. Eindhoven, Technische Universiteit Eindhoven, 1987.
14. Nevanco, **Platform: Stadsvernieuwers op keerpunt**. z.p., 1983; zie interview met oud-wethouder J.G. van der Ploeg.
15. Ploeg, 1982.
16. A. Liedorp, 'Stadsvernieuwing en democratisering'. in: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA, 1982.
17. Gemeente Rotterdam, **Nota maatschappelijk gebonden eigendom (MGE)**. Rotterdam, Verz. 1980 volgnr 76, p. 454.
18. Instituut voor Opbouwwerk Rotterdam (IOR), **Jaarverslag 1982/1983**. Rotterdam, 1983, p. 9: verwijzing naar een NIPO-onderzoek in 1983.
19. Liedorp, 1982.
20. Gemeente Rotterdam, **Verordening Organisatie Stadsvernieuwing. artikel 17: 1-2**. Rotterdam, 1973.
21. Het bouwen voor de buurt heeft in Rotterdam de volgende inhoudelijke grondslagen gekregen:
  - streven naar 100% woningwetwoningen met vergelijkingshuren
  - renovatie in principe voor de zittende bewoners
  - wijkgerichte huisvestingsregels met als basisregel dat 85% van de nieuwbouw en vrijkomende oudbouw is bestemd voor woningzoekenden uit de wijk en 15% voor urgenten uit de rest van de stad
  - bouwen van betaalbare woningen, in de praktijk tot uitdrukking gebracht via een stelsel van vergelijkingshuren voor nieuwbouw en renovatie
  - socialisatie van het woningbezit (d.i. het aankopen van particuliere woningen).
- Bron: Gemeente Rotterdam, **Dit is het vervolg**. 1983, p. 8.
22. P. van Heel en H. Meijer, **Stadsvernieuwing als besluitvormingsproces**. Delft, Technische Universiteit Delft, 1977, p. 40.  
E.H. Klijn en H.M. Koolma, 'Coalitievorming in de volkshuisvesting'. **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 1987-1.
23. IOR, 1983, p. 9.
24. IOR, 1983, p. 14 en 12 en: vraaggesprek met L.M. Overboom, 'extern deskundige bij Bewonersorganisatie Het Oude Noorden, 16-9-1983.
25. Projectgroep Crooswijk, **Van "goed vertrouwen" naar gezond wantrouwen**. Rotterdam, 1975.  
Liedorp, 1982, p. 67.

26. A. Bus, H. Hazenak en H. Meijer, 'Rotterdamse stadsvernieuwing opnieuw ten offer aan de bureaucratie', **Renovatie & Onderhoud**, 1984.
27. Heel en Meijer, 1977, p. 40.
28. Zie ook brief van het OSOW aan wethouder Van der Ploeg, Rotterdam, 9-4-1976, met een verward onderscheid tussen "beleid, uitvoering en beheer" (hoofdstuk 5). In de visie van de gemeente staat het beleid daarentegen boven de projectgroepen:  
"De geïntegreerde aanpak van de stadsvernieuwing in de wijken vindt plaats op basis van beleids- en bestemmingsplannen. Daarin ligt de koppeling met het algemene ruimtelijke orderings- en volkshuisvestingsbeleid."  
Bron: Gemeente Rotterdam, **Dit is het vervolg**. 1983.
29. Bus, Hazenak en Meijer, 1984.
30. IOR, 1983, p. 17.
31. Bus, Hazenak en Meijer, 1984.
32. Bus, Hazenak en Meijer, 1984.
33. A. Liedorp, 'Stadsvernieuwing en democratisering', in: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA, 1982, p. 67.
34. Gemeente Rotterdam, **Nota inzake de reorganisatie van het wijkbestel**. Rotterdam, 1975.  
Gemeente Rotterdam, **Het nieuwe wijkbestel**. Rotterdam, 1977.  
Gemeente Rotterdam, **Discussienota betreffende bestuurlijke decentralisatie op basis van de parlementaire democratie**. Rotterdam, 1980.
35. H. Priemus, **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven. Een analyse van de Rotterdamse aanpak**. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1978, p. 304.
36. Gemeente Rotterdam, **Wijkgebonden corporaties**. Rotterdam, Verz. 1976 volgnr 86, p. 399.
37. Gemeente Rotterdam (dienst VH), Notitie van Van Grinsven en De Jongste, Rotterdam, 28-5-1980.
38. Projectgroep Cool, **Stadsvernieuwing in Cool**. Rotterdam, 1983, p. 1.
39. Gemeente Rotterdam (RoSV), **Voorstel urenverdeling sociaal begeleiders en extern deskundigen**. Rotterdam, 8-12-1983.
40. Brief wethouder Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting aan de bewonersorganisaties, Rotterdam, 13-12-1983.
41. Gemeente Rotterdam, Voorstel urenverdeling, 1983, p. 11. Zie ook: A. Bos, K. van der Plier, J. 't Mannetje, A.F. Thomsen, **Privatisering bewonersondersteuning Rotterdam**. Delft, RIW/Technische Universiteit Delft, 1987. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het IOR.
42. IOR, 1983, p. 14 en 17.
43. Akademie voor Bouwkunst Rotterdam, Werken aan beheer en stadsvernieuwing, reader studiedag, Rotterdam, 1985, p. 4 en 3.  
Projectgroep Het Oude Westen, **Gewoon een buurt. Beleidsplan**. Rotterdam, 1985.

#### HOOFDSTUK 4

1. J.G. van der Ploeg, 'Naar een stadsvernieuwingsbeleid', in: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA,

- 1982, p. 14.
2. Wethouder Stadsvernieuwing, **Commentaar op rapport van directeur Financiën over concept-beheersovereenkomst**. Rotterdam, 1-10-1976.
3. Brief wethouder Stadsvernieuwing aan Wijkorgaan Crooswijk, Rotterdam, 30-3-1976.
4. Gemeente Rotterdam, **Dit is het vervolg**. Rotterdam, 1982, p. 1.
5. DROS/Gemeente Rotterdam, **Stadsvernieuwing**. Rotterdam, z.j.
6. Brief wethouder Stadsvernieuwing aan de eigenaren van huizen in de oude wijken van Rotterdam, Rotterdam, 19-12-1974.
7. H. Priemus, **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven**. Alphen aan den Rijn, 1979, p. 17.
8. Brief RoSV aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 7-10-1976.
9. Brief RoSV aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 2-6-1976. De directeur van Stadsontwikkeling sprak in de 'Nieuwjaarsnota 1976' zelfs van een gekkenhuis.
10. Ploeg, 1982, p. 15.
11. Nevanco, Platform, **Stadsvernieuwers op keerpunt**. z.p., 1983, p. 11.
12. J. Korteweg, J. Maat, P.R. Regt en P. Staats, **Wat is het begin**. Delft 1977, p. 8.5.
13. Priemus, 1979, p. 87 en 97.
14. Gemeente Rotterdam, **Dit is het vervolg**. 1982, p. 10.
15. Gemeente Rotterdam, **Projekt kosten stadsvernieuwing**. Rotterdam, 1982, p. 5.
16. Gemeente Rotterdam, **Wijkgebonden corporaties**. Rotterdam, 1976.
17. Korteweg, e.a., 1977, p. 5.22 en 5.23.
18. Gemeente Rotterdam (dienst VH), **Nota instandhouding tot nu toe**. Rotterdam, 1976, p. 9.
19. Zie b.v. brief Huurderswerkgroep Noordereiland aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 5-9-1976.
20. Gemeente Rotterdam, **Projekt kosten stadsvernieuwing**. 1982, p. 26.
21. Priemus, 1979, p. 78.
22. Gemeente Rotterdam, **Dit is het vervolg**. 1983, p. 23 en 24.
23. Gemeente Rotterdam, **Projekt kosten stadsvernieuwing**. 1982, p. 5.
24. Gemeente Rotterdam, **Nota instandhouding**. 1976, p. 11 en 12.
25. Brief B&W van Rotterdam aan directeur Stadsontwikkeling, Rotterdam, 24-5-1977.
26. Verslag vergadering kleine WESP, Rotterdam, 23-4-1981.
27. Brief OSOW aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 31-10-1975.
28. Priemus, 1979, p. 222.
29. Gemeente Rotterdam, **Nota huurverschillen oudbouw**. Rotterdam, 1984.
30. Gemeente Rotterdam, **Wijkgebonden corporaties**. 1976, p. 395 en 396.
31. Voor oorsprong begrip "etikettering" zie: brief Patrimoniums Woningstichting aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 15-9-1976. In dezelfde tijd verzocht Woningbouwvereniging "De Combinatie" de gemeente (bureau Sv van RoSV) de etikettering te gebruiken ten einde de hoogespannen onderhoudsverwachting van de huurders te temperen.
32. Gemeente Rotterdam, **Nota instandhouding**. 1976, p. 9.
33. Brief Werkgroep Woonrecht van het Advokatenkollektief Rotterdam aan de bewonersorganisaties, Rotterdam, januari 1984.
34. Verslag vergadering kleine WESP, Rotterdam, 23-4-1981.
35. Telefonisch vraaggesprek met T. Rhijnsburger van het Rotterdamse

- Advokatenkollektief, 5-6-1984.  
 36. Vraaggesprek met Rhijnsburger, 1984.  
 37. Vraaggesprek met Rhijnsburger, 1984.

## HOOFDSTUK 5

1. Gemeente Rotterdam, **Wijkgebonden corporaties**. Verz. 1976 volgnr 86, Rotterdam, 1976, p. 398.
2. Brief van de Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties aan B&W van Rotterdam, 9-1-1976.
3. Brief van de Directeur Financiën aan de wethouder van Financiën, Rotterdam 7-10-1976.
4. Gemeente Rotterdam, **Wijkgebonden corporaties**. 1976.
5. Zie: Gemeente Rotterdam, **Ingebruik geving om niet en uitgifte in erfpacht**. Verz. 1980, Rotterdam, 1980. Wat men onder tijdelijk beheer verstond was niet duidelijk in de verwarde discussie rondom de wijkgebonden corporaties en beheersoverdracht van aangekochte woningen aan de corporaties:
  - beheer in afwachting van de definitieve ingreep aan de woningen?
  - beheer in afwachting van het instellen van wijkgebonden corporaties of bestuurssecties?
  - beheer volgens een concept-beheersovereenkomst voor een (proef)-periode van vijf jaar?
6. H. Priemus, **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven**. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979, p. 104.
7. Commentaar van wethouder Van der Ploeg op het rapport van de Directeur Financiën over de concept-beheersovereenkomst, Rotterdam, 1-10-1976.
8. Gemeente Rotterdam, **Wijkgebonden corporaties**. 1976.
9. Brief van het Hoofd RoSV aan de wethouder van Stadsvernieuwing, Rotterdam, 7-10-1976.
10. Zie: vraaggesprek met E. Bakema, Rotterdam, 12-9-1983.
11. Directeur Financiën, Rotterdam, 7-10-1976.
12. J.G. van der Ploeg, 'Naar een stadsvernieuwingsbeleid', in: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA, 1982.
13. Zie: Directeur Financiën, 7-10-1976. Deze regeling bleek later als artikelen 30 en 31 opgenomen te zijn in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting.
14. Hoofd RoSV, 7-10-1976.
15. Hoofd RoSV, 7-10-1976.
16. Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties, **Democratie van de woningcorporaties**. Rotterdam, 1975.
17. Priemus, 1979, p. 321 en 322.
18. Hoofd RoSV, 7-10-1976.
19. De zes corporaties waren:
  - Woningbouwvereniging "De Combinatie"
  - Woningstichting "Onze Woning"
  - R.K. Bouwvereniging "Voor het Huisgezin"
  - Woningbouwvereniging "Onze Woongemeenschap"
  - Patrimoniums Woningstichting
- Mij. voor Volkswoningen/Woningbouwvereniging "Het Zuiden". Van deze zes viel "Voor het Huisgezin" later af.
20. Priemus, 1979, p. 108.
21. Brief van wethouder Van der Ploeg aan het OSOW, Rotterdam, 10-5-1976.
22. Zie: Gemeente Rotterdam (RoSV), **Plaats en bevoegdheden van wijkgebonden bestuurssecties van woningbouwcorporaties**. Rotterdam, 1977. Deze notitie is te beschouwen als een vruchteloze aanzet tot een verordening op de wijkgebonden corporaties.
23. Brief van de deelgemeente Charlois aan B&W, Rotterdam, 12-1-1977. Wijkorgaan Afrikaanderwijk, **Zwartboek GWR**. Rotterdam, 1981. Cool is een duidelijk voorbeeld van een wijk die het slecht trof in de onderhandelingen met de beheerder(s). Nadat men niet met "Voor het Huisgezin" en "Onze Woning" tot overeenstemming was gekomen, kwam men in contact met de Mij. voor Volkswoningen. Deze corporatie bleek wel bereid op de (democratiserings)eisen van het wijkorgaan in te gaan, maar liet toen ze door de gemeente voor een dwingende keus gesteld werd Cool als derde stadsvernieuwingswijk vallen. Zie voor deze kwestie:
  - Brief Wijkorgaan SIC aan de commissie Stadsvernieuwing, Rotterdam, 2-6-1977.
  - Brief van de Mij. voor Volkswoningen aan B&W, Rotterdam, 4-4-1977.
24. Brief OSOW aan wethouder Van der Ploeg, Rotterdam, 9-4-1976.
25. Wethouder Van der Ploeg, 10-5-1976.
26. Brief PCC aan wethouder Van der Ploeg, Rotterdam, 8-10-1976, en latere notities van het PCC met betrekking tot de deconcentratie van het gemeentelijke woningbedrijf.
27. Gemeente Rotterdam, **Beheer aangekochte woningen**. Verz. 1976 volgnr 345, Rotterdam, 1976.
28. Gemeente Rotterdam, **Motie inzake deconcentratie van het GWR**. Verz. 1976 volnr 358, Rotterdam, 1976, p. 1677.
29. Overigens heeft het gemeentebestuur deze afspraken nooit erkend, ondanks verzoeken van de kant van corporaties en bewonersorganisaties (b.v. OSOW-brief 9-4-1976). Liedorp schrijft deze weigering toe aan een voorkeur van het Rotterdamse gemeentebestuur voor eenzijdig, van bovenaf ingestelde beschikkingen. Zie: A. Liedorp, 'Stadsvernieuwing en democratisering'. in: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 1982.
30. Zie de RoSV-notitie, **Beheer gemeentelijk woningbezit**. Rotterdam, 1977.
31. Gemeente Rotterdam, **IGON/erfpacht**. Rotterdam, 1980.
32. Bij andere corporaties en het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam heeft men deze terminologie van Van Gemeren niet overgenomen.
33. Zie: vraaggesprek met C.J. van Zelst, Rotterdam 20-10-1983.
34. Zie: Brief van de Federatie aan wethouder Van der Ploeg op 12-11-1980:
 

"Naar aanleiding van uw verzoek om te worden ingelicht omtrent de stand van zaken inzake de democratisering van de corporaties, die niet betrokken zijn bij de stadsvernieuwing, bericht ik u (...)"
35. Zie: vraaggesprek met A.J. Verschoore, T. de Groot en A.J. Huisman, van de dienst Volkshuisvesting, Rotterdam, 3-10-1983.
36. Gemeente Rotterdam, **Herverkaveling van de sociale woningvoorraad**.

- Verz. 1982 volgnr 216/Verz. 1983 volgnr 363, Rotterdam, 1982/1983.  
Gemeente Rotterdam, **IGON/erfpacht**, met concept-overeenkomst,  
Verz. 1983 volgnr 323, Rotterdam, 1983.  
37. Gemeente Rotterdam, **Herverkaveling**. 1982.

## HOOFDSTUK 6

1. L.A. de Klerk, 'Een gewone wijk voor gewone mensen', in: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. 's-Gravenhage, VUGA, 1982.  
G. Andriessen en G. Lebbink, **Stadsvernieuwing en bewoners. De resultaten van bouwen voor de buurt in Feijenoord-Noordereiland**. Rotterdam, INW, 1983.  
S. Fleischeuer, **Buitenstaanders? Een rapport over de deelname van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen aan de stadsvernieuwing in Rotterdam**. Rotterdam, Gemeentelijke dienst Volkshuisvesting, 1984.  
T. van der Pennen en K. Wuertz, **Bouwen voor de kleurrijke buurt**. 's-Gravenhage, 1985.  
V. Smit en K. Noort, **Crooswijk van "bijzonder" naar "gewoon"? Onderzoek naar de effecten van het stadsvernieuwingsproces op de bevolkingsstructuur van de Rotterdamse wijk Crooswijk**. Eindhoven, TU-Eindhoven, 1987.
2. Brief hoofd RoSV aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 2-6-1976, p. 4 en 7.
3. Brief hoofd RoSV, 2-6-1976, p. 6.
4. Memo van de secretaris van de FRWC (Van Gemeren), Rotterdam, 4-8-1976.
5. Gemeente Rotterdam, **Beheer van aangekochte woningen**. Verz. 1977 volgnr 72, Rotterdam, 25-2-1977.
6. Brief hoofd RoSV, 2-6-1976, p. 4.
7. Brief Wijkorgaan Crooswijk aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 24-3-1976.
8. Wethouder Stadsvernieuwing, **Commentaar rapport directeur Financiën**. Rotterdam, 1-10-1976, p. 4.
9. Wethouder Stadsvernieuwing, 1-10-1976, p. 4.
10. Brief wethouder Stadsvernieuwing aan RoSV, Rotterdam, 25-5-1976: "In een gesprek dat ik heb gehad met de heren Vennink (Financiën) en Liedorp (RoSV), kwam de heer Vennink met de gedachte naar voren om het beheer van de oude woningen in handen te geven van de GWS, althans ten dele."
11. Wethouder Stadsvernieuwing, 1-10-1976.
12. Zie: Commissie Stadsvernieuwing, post nr 6, Rotterdam, 14-10-1976.
13. Wethouder Stadsvernieuwing, 1-10-1976.
14. Brief hoofd RoSV aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 7-10-1976.
15. Brief wethouder Stadsvernieuwing aan wethouder Financiën en Kunstzaken, Rotterdam, 7-2-1979.
16. Brief directeur Financiën aan wethouder Financiën, Rotterdam, 16-6-1977.
17. Directeur Financiën, 16-6-1977.

18. Gemeente Rotterdam, **Beheer van aangekochte woningen**. Rotterdam, 25-2-1977.
19. Bureau Stadsvernieuwing (RoSV), Verslag gesprek, Rotterdam, 28-2-1977.
20. Dit accountantskantoor trad namens het NCIV op als controleur van de jaarrekeningen van de bij deze landelijke koepel aangesloten woningcorporaties, en is in die functie ook betrokken geweest bij de financiële afwikkeling bij Patrimoniums Woningstichting.
21. Gemeente Rotterdam, **Overdracht beheer woningbezit in de stadsvernieuwingswijken**. Verz. 1976 volgnr 190, Rotterdam, 1976, p. 904.
22. Gemeente Rotterdam, **Beheer aangekochte woningen**. 25-2-1977, artikelen 13 en 14 van de aangehechte concept-beheersovereenkomst.
23. Gemeente Rotterdam, **Ingebruik geving om niet (IGON) en uitgifte in erfpacht**, Verz. 1980, Rotterdam, 1980, p. 690.
24. Gemeente Rotterdam, **IGON/Erfpacht**. 1980.
25. Gemeente Rotterdam, **IGON/Erfpacht**. Verz. 1983, Rotterdam, 1983, p. 1392.
26. Gemeente Rotterdam, **Beheer aangekochte woningen**. Verz. 1976 volgnr 345, Rotterdam, 1976, p. 1612.
27. Gemeente Rotterdam, **Verdeling gemeentelijk woningbezit in stadsvernieuwingswijken**. Verz. 1977 volgnr 228, Rotterdam, 1977, p. 1357.
28. Brief Maatschappij voor Volkswoningen NV aan B&W, Rotterdam, 4-5-1977.
29. Bureau Stadsvernieuwing, notitie betreffende vragen van wijkorgaan uit Cool ten behoeve van de Commissie Stadsvernieuwing, Rotterdam, 16-6-1977.
30. Wethouder Stadsvernieuwing aan directeur GWS/projectmanager GWR i.o., Rotterdam, 27-6-1977.
31. Brief Projectgroep Het Oude Noorden aan B&W en de Stuurgroep Stadsvernieuwing, Rotterdam, 17-3-1977.  
Brief Patrimoniums Woningstichting aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 7-4-1977.  
Brief Wijkorgaan Het Oude Noorden aan wethouder Stadsvernieuwing en Commissie Stadsvernieuwing, Rotterdam, 28-5-1977.  
Brief Wijkorgaan Het Oude Noorden aan individuele gemeenteraadsleden, Rotterdam, 20-6-1977.
32. Op 26-1-1977 en 10-2-1977 hadden resp. wethouder Stadsvernieuwing en de Stuurgroep Stadsvernieuwing het wijkorgaan uit Cool nog de verzekering gegeven dat de Mij. voor Volkswoningen het aangekochte bezit in Cool zou gaan beheren.  
Zie verder: Brief wijkorgaan Cool aan Commissie Stadsvernieuwing, Rotterdam, 2-6-1977 en:  
Gemeente Rotterdam, verslag vergadering Commissie Stadsvernieuwing, Rotterdam, 14-6-1977.
33. Bureau Stadsvernieuwing, nota voor wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 14-6-1977.

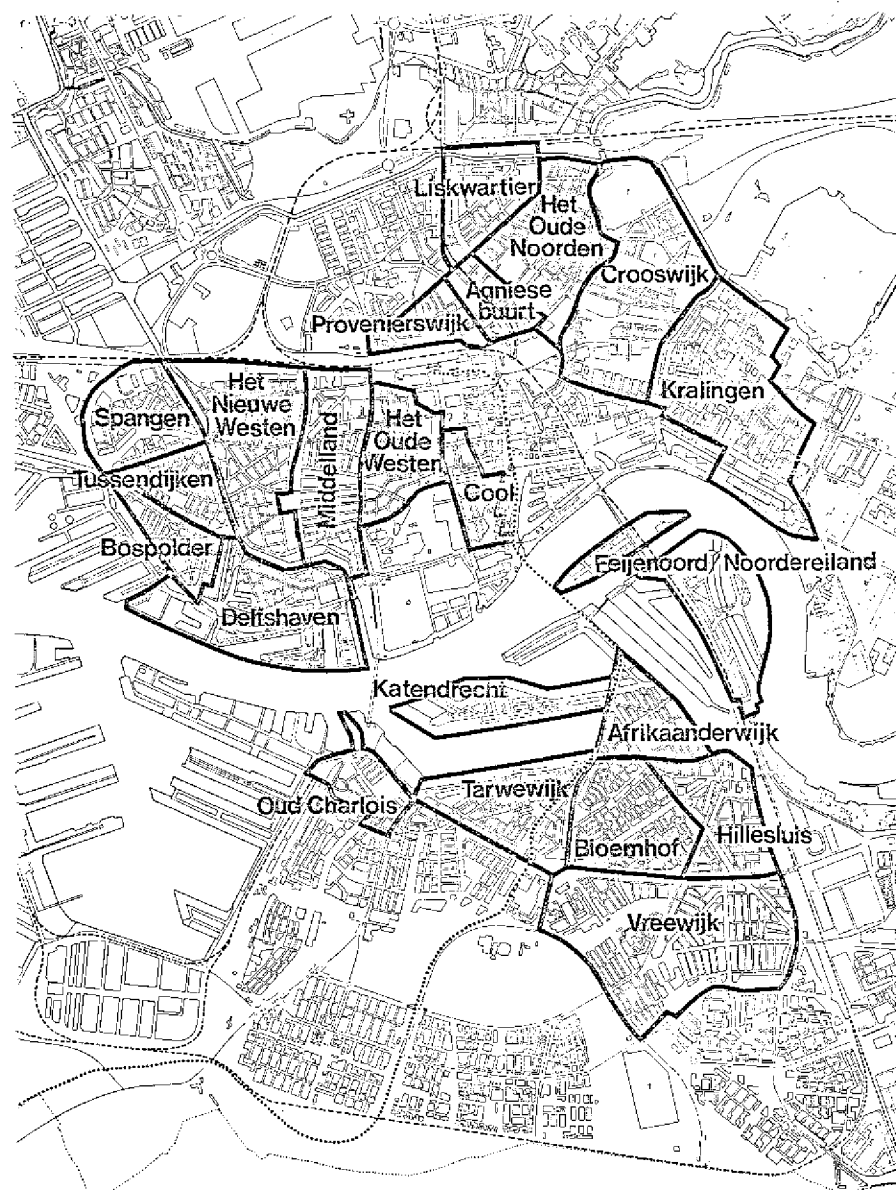
## HOOFDSTUK 7



1. Brief Ambtelijke Werkgroep Afrikaanderwijk aan het hoofd RoSV, Rotterdam, 9-8-1976.
2. Brief Wijkorgaan Delfshaven aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 11-5-1977.
3. Brief Projectgroep Oud-Charlois aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 12-6-1976.  
Brief Projectcoördinatoren collectief (PCC) aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 8-10-1976.
4. PCC, 8-10-1976.
5. Projectgroep Oud-Charlois, 12-6-1976.  
Brief Projectgroep Katendrecht aan wethouder Stadsvernieuwing, Rotterdam, 3-8-1976.  
Wijkorgaan Delfshaven, 11-5-1976.  
Brief Projectgroep Crooswijk aan B&W, Rotterdam, 14-6-1976.  
Brief Wijkorgaan Het Oude Noorden aan de leden van de gemeenteraad, Rotterdam, 20-6-1977.
6. Wijkorgaan Het Oude Noorden, 20-6-1977.
7. Brief Projectgroep Feijenoord/Noordereiland aan de gemeenteraad, Rotterdam, 17-6-1977.  
Wijkorgaan Het Oude Noorden, 20-6-1977.  
Brief Projectgroep Afrikaanderwijk aan directeur GWR, Rotterdam, 30-10-1978: In de Afrikaanderwijk was het niet duidelijk of het GWR zich zou moeten houden aan het concept van de beheersovereenkomst die de gemeente met de corporaties zou gaan sluiten.
8. Projectgroep Crooswijk, 14-6-1976.  
Deelgemeente Charlois aan B&W, Rotterdam, 12-1-1977.  
Projectgroep Oud-Charlois, 12-6-1976.  
zie ook: H. Priemus, **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven**. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1979, p. 129, noot 46.
9. PCC, 8-10-1976.  
Deelgemeente Charlois, 12-1-1977.
10. PCC, 8-10-1976.  
Deelgemeente Charlois, 12-1-1977.
11. Projectgroep Feijenoord/Noordereiland, 17-6-1977.
12. Deelgemeente Charlois, 12-1-1977.
13. Projectgroep Oud-Charlois, 12-6-1976.
14. Deelgemeente Charlois, 12-1-1977.
15. Zie in een reactie op een antwoord van wethouder Stadsvernieuwing op de vraag naar het argument achter de 14.000-eis: Wijkorgaan Het Oude Noorden, 20-6-1977.
16. Actiegroep Het Oude Westen aan B&W, Rotterdam, 5-5-1977.
17. Projectgroep Feijenoord/Noordereiland, 17-6-1977.
18. Zie: L. Leemans, **Notitie t.b.v. overleg bewonersorganisatie m.b.t. de herverkaveling**. Rotterdam, 1983.
19. Commissie Stadsvernieuwing, post nr 6, Rotterdam, 14-10-1976, p. 5.
20. Gemeente Rotterdam, **Beheer van aangekochte woningen**. Verz. 1976 volgnr 345, p. 1610 en 1611.
21. Rapport projectmanager GWR i.o. aan B&W, Rotterdam, 26-1-1977.
22. Gemeente Rotterdam, **Beheer aangekochte woningen**. 25-2-1977.
23. Moret & Limperg, Verslag bespreking d.d. 15-6-1977, Rotterdam, 1977.
24. Wijkorgaan Afrikaanderwijk, **Zwartboek GWR**. Rotterdam, 1981, p. 3.

25. Gemeente Rotterdam, **Operationalisering van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam en opheffing van de Gemeentelijke Woningstichting. raadsvoorstel**. Rotterdam, 11-11-1977.
26. Het rapport aangaande democratiseringsplannen bij het GWR bleek bij navraag niet eens bekend bij het GWR. Verder dan het vermelden van het bestaan van een dergelijk rapport is het niet gekomen met het beleid van B&W ten aanzien van deze kwestie.
27. Gemeente Rotterdam, Verz. 1979 volgnr 418, Rotterdam, 1979. p. 2335; naar eerst vermelde indiener, Bakema, genoemd.
28. Gemeente Rotterdam, Uittreksel verslag van een vergadering tussen het PCC en het GWR d.d. 25-4-1980, Rotterdam, 1980.

BIJLAGE 1: Stadsvernieuwingsgebieden in Rotterdam

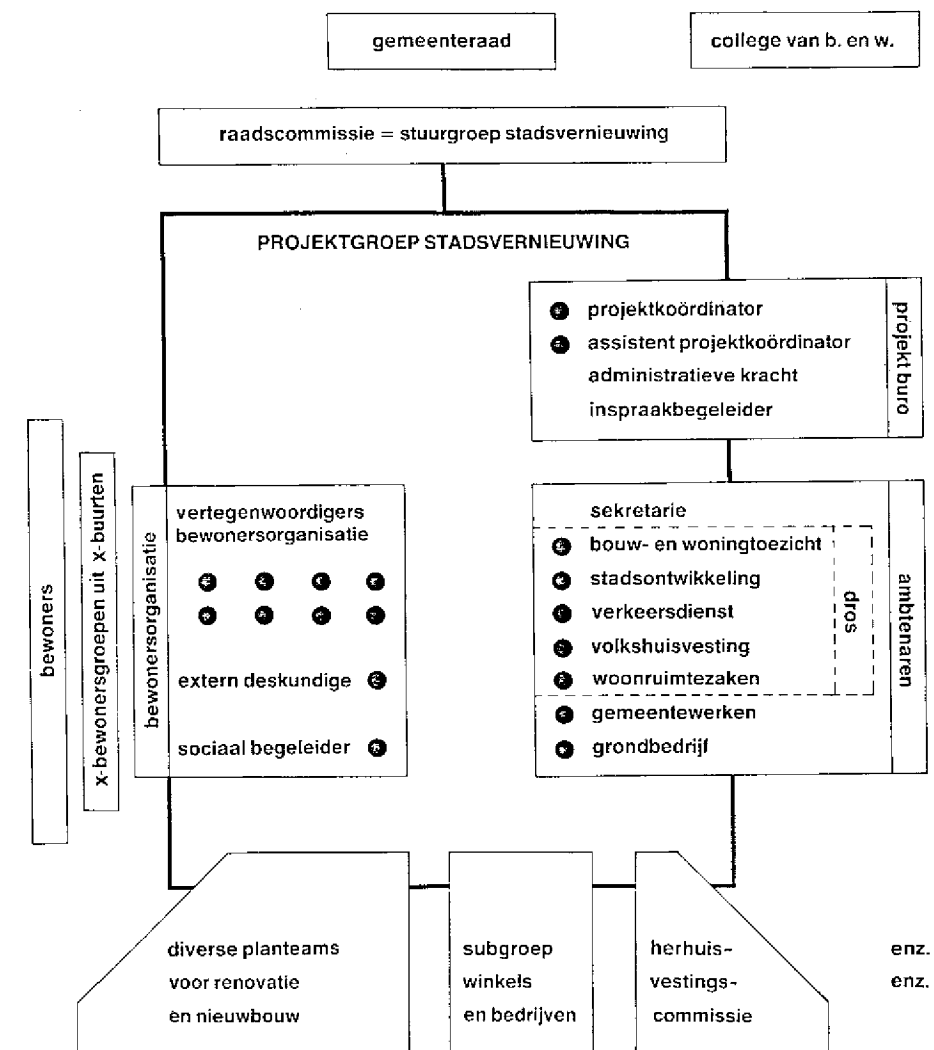


STADSVERNIEUWINGSGEBIED

DRCS-SVP/81

BIJLAGE 2: Organisatieschema projectgroep stadsvernieuwing

ORGANISATIESCHEMA PROJECTGROEP STADSVERNIEUWING IN ROTTERDAM



DRCS-SVP

### BIJLAGE 3: Literatuuroverzicht

- Adriaansens, C.A., A.Ch. Fortgens, **Volkshuisvestingsrecht**. Kluwer, Deventer, 1980
- Andel, H.H. van (Management Partners VOF), **Verkennde notitie inzake Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam**. Uitgebracht aan de directie. Gemeente Rotterdam, 's-Gravenhage, 1983
- Andriessen, G., G. Lebbink, **Stadsvernieuwing en bewoners. De resultaten van bouwen voor de buurt in Feijenoord-Noordereiland**. INW, Rotterdam, 1983
- Bekkers, H., **Het keuzeprobleem bij woningverbetering: een sociaal-ekonomische en methodische analyse**. DUP, Delft, 1976
- Grinel, S.G., 'To rule of overrule', In: **Beleidsanalyse**, 1982-3
- Aquina, H.J., 'Heroverweging en paragonvernamele organisaties. Veranderingen in legitimiteit en gebruik van PGO's in Nederland', In: **Beleidswetenschap**, 1987-1
- Berg, G.J. van den, 'Beheer in maatschappelijk perspectief. Een evaluatie', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten**. VUGA, 's-Gravenhage, 1987
- Beuken, G.J. van den, G. Haest, 'Integraal beleid en sociaal beheer op buurtniveau. De Molenwijk (Den Haag)', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten**. VUGA, 's-Gravenhage, 1987
- Beusekom, H.G. van, **Van woningvraagstuk tot volkshuisvesting. Documentatie woningcorporaties aanvulling 13**. Ministerie van VRO, 's-Gravenhage, 1974
- Bewonersorganisatie Het Oude Noorden, **Het is gewoon een grof schandaal. Zwartboek Patrimonium & De Combinatie in de wijk**. Bewonersorg. Oude Noorden, Rotterdam, 1982
- Bewonersorganisatie Afrikaanderwijk, **Afrikaanderwijk boos op Woningstichting Tuinstad Zuidwijk**. Persbericht. BOA, Rotterdam, 1983
- Bewonersorganisatie Hillesluis, **Uitnodiging (stedelijke) vergadering herverkaveling**. Bewonersorg. Hillesluis, Rotterdam, 1983
- Bewonersorganisatie Hillesluis, **Eisenprogramma herverkaveling**. Bewonersorg. Hillesluis, Rotterdam, 1983
- Bos, R., K. v.d. Flier, J. 't Mannetje, A.F. Thomsen, **Privatisering bewonersondersteuning Rotterdam. Eindrapport**. TU Delft, Delft, 1986
- Botter, C.H., **Industrie en organisatie. Een overzicht en uitzicht**. Kluwer/NIVE, Deventer, 1980
- Derksen, H.J., 'De partikuliere huiseigenaar en de vernieuwbouw', In: **Bouw**, p. 973-974, 1974
- Henken-Bouma, F., 'Participatie van bewoners bij de ontwikkeling en het beheer', In: **Bouw**, 1976-51/52
- Fassbinder, H., 'Perspectieven voor de toekomst van de volkshuisvesting. Een antwoord op de onzekerheid van de planning', In: **Bouw**, 1982-13
- Broos-Jennekens, I., A.A. Vroege, A.J. van de Water (NCIV), **Bewonersparticipatie in het beheerproces. Verslag van een actie-onderzoek ter ontwikkeling van bewonersparticipatie bij drie woningcorporaties**. NCIV-Habitat, De Bilt, 1979
- Broos, I., A.A. Vroege, A.J. van de Water, **Bewonersparticipatie in het beheersproces. Verslag van een actie-onderzoek ter ontwikkeling van bewonersparticipatie bij drie woningcorporaties**. NCIV, De Bilt, 1979

- Broos, I., A.A. Vroege, A.J. van de Water, **Naar een nieuwe beheersvorm**. NCIV, De Bilt, 1981
- Burie, J.B., **De structuur van het bouwproces**. Rijksuniversiteit, Utrecht, 1973

- Chanell, Ch.F., R.L. Kahn, **Interviewing**. Massachutes, 1968
- Commissie Glastra van Loon, **Verslag van werkzaamheden. Konklusies en aanbevelingen van de commissie verhouding huurders-verhuurders van woonruimten**. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1980
- Commissie van der Burg, **Democratisch en doelmatig functioneren van gesubsieerde instellingen. Rapport van de Commissie inzake van het**. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977
- Cornelisse, E.W., **S.V.-doorstromers. Een onderzoek naar de rol van "woonlasten" als verhuisreden bij huishoudens**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1983

- Deben, L., J. van der Weiden, **Stadsveroudering en stadsvernieuwing. Een sociologische trendstudie**. Deventer, 1980
- Delfgaauw, G.Th.J., **Inleiding tot ekonomische wetenschap. Deel 1: theorie van het proces der prijsvorming**. Wassenaar, 1969
- Doorn, J.A.A. van, C.J. Lammers, **Moderne sociologie. Een systematische inleiding**. Aula, Utrecht, 1976

- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, **Ontwikkeling en analyse van de bouwkosten**. EIB, Amsterdam, 1979
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, **Onderhoudsmarkt voor gebouwen**. EIB, Amsterdam, 1979
- Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, **Taak en plaats van de opdrachtgever in het bouwproces**. EIB, Amsterdam, 1980
- Jong, H.W., 'Mededingingspolitiek: ficties en feiten', In: **Economisch-Statistische Berichten**, 1986-1
- Ekkers, P.D.J., 'Mechanismen en bewonersselectie', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten**. VUGA, 's-Gravenhage, 1987
- Engels, F., **Over het woningvraagstuk. Vertaling**. SUN, Nijmegen, 1970
- Engelsdorp Gastelaars, R. van, 'Levensstijlen, levensomstandigheden en het sociale klimaat in buurten', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten**. VUGA, 's-Gravenhage, 1987

- Fassbinder, H. (Vakgroep Realisatie en Beheer TUE), 'De crisis van de woningcorporatie en de noodzaak tot medebeheer', In: J. Smeets, W. de Hoop (red), **De toekomst van stedelijk beheer**, p. 91-98, Eindhoven, 1986
- Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties (FRWC), **Herverkaveling. Brief aan het college van Burgemeester en Wethouder van Rotterdam d.d. 29-6-1982**. FRWC, Schiedam, 1982
- Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties, **Brief aan Rotterdamse bewonersorganisaties inzake huurinhoudingsacties d.d. 27-9-1983**. Rotterdam, 1983
- Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties (FRWC), **Herverkaveling en verdeling van nieuwbouw. Brief aan de directeur Volkshuisvesting d.d. 22 juni 1983**. FRWC, Schiedam, 1983
- Fleischeuer, S., **Buitenstaanders? Een rapport over de deelname van Turken, Marokkanen. Surinamers en Antillianen aan de stadsvernieuwing in Rotterdam**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1984

Flier, K. van der, B. Vermeyden, **Gemeente en bewonersorganisaties in de Rotterdamse stadsvernieuwing**. DUP, Delft, 1986

Fulpen, H., F. Neuerburg, **Financiering van de volkshuisvesting. Dokumentatie werkkolleges**. TU Delft, Delft, 1981

Gemeente Rotterdam (RoSV), **Verordening Organisatie Stadsvernieuwing (VOS)**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1973

Gemeente Rotterdam, **Nota inzake de reorganisatie van het wijkbestel**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1975

Gemeente Rotterdam, **Randvoorwaarden stadsvernieuwing projectgroep Cool**. Gemeenteblad 1976 nr. 63. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam, **Randvoorwaarden stadsvernieuwing projectgroep Oude Westen**. Gemeenteblad 1976 nr. 62. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam, **Randvoorwaarden stadsvernieuwing projectgroep Feijenoord-Noordereiland**. Gemeenteblad 1976 nr. 64. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam, **Motie inzake de overdracht van het beheer van woningen aan Patrimoniums Woningst. (F.J. van der Heijden e.a.)**, **Verzameling 1976 volgnr. 358**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam, **Wijkgebonden corporaties. Verzameling 1976 volgnr. 86 RoSV nr. V-51043**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam, **Overdracht beheer woningbezit in stadsvernieuwingswijken. Verzameling 1976 volgnr. 190 RoSV nr. V-51043**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam, **Beheer aangekochte woningen. Verzameling 1976 volgnr. 345 RoSV nr. V-51043**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam (secretarieafdeling APO), **Plan voor de totstandkoming van een gemeentelijk woningbedrijf**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Nota instandhouding**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1976

Gemeente Rotterdam, **Operationalisering van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam. opheffing van de Gemeentelijke Woningstichting**, **Verzameling 1977 volgnr. 406 RoSV nr. V-51053**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1977

Gemeente Rotterdam, **Verdeling gemeentelijk woningbezit in stadsvernieuwingswijken. Verzameling 1977 volgnr. 228 RoSV nr. Sv-51043**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1977

Gemeente Rotterdam, **Beheer aangekochte woningen. Verzameling 1977 volgnr. 72 RoSV nr. Sv-51043**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1977

Gemeente Rotterdam (secretarieafdeling RoSV), **Beheer gemeentelijk woningbezit. rollen en taken van de betrokken partijen na de beheersoverdracht tot standkoming van het GWR**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1977

Gemeente Rotterdam, **Aanvulling op voorstel verdeling gemeentelijk woningbezit in s.v.-wijken. Verzameling 1977 volgnr. 228a RoSV nr. Sv-51043**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1977

Gemeente Rotterdam (secretarieafdeling RoSV), **Plaats, taken en bevoegdheden van wijkgebonden bestuurssecties van corporaties**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1977

Gemeente Rotterdam, **Het nieuwe wijkbestel**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1977

Gemeente Rotterdam, **Nota woningbouwdifferentiatie. Verzameling 1979 volgnr. 300 RoSV nr. V-100867**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1979

Gemeente Rotterdam, **Motie inzake deconcentratie gemeentelijk woningbeheer (E. Bakema e.a.)**. **Verzameling 1979 volgnr. 418**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1979

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Reorganisatie Volkshuisvesting. Taken en structuur Volkshuisvesting**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1979

Gemeente Rotterdam, **Nota Maatschappelijk Gebonden Eigendom. Verzameling 1980 volgnr. 76 RoSV nr. V-110685**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1980

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Relatie VH-woningbouwverenigingen**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1980

Gemeente Rotterdam, **In gebruikgeving en uitgifte in erfpacht van gronden met opstellen in stadsvernieuwingsgebieden aan woningcorporaties**, **Verzameling 1980, volgnr. 126 RoSV Sv-51043**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1980

Gemeente Rotterdam, **Discussienota betreffende bestuurlijke decentralisatie op basis van de parlementaire democratie**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1980

Gemeente Rotterdam, **Evaluatie Maatschappelijk Gebonden Eigendom. Verzameling 1981 volgnr. 86 RoSV nr. V-110685**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1981

Gemeente Rotterdam, **Vergoedingsregeling voor zelfaangebrachte verbeteringen in gemeentewoningen. Verzameling 1982 volgnr. 314 RoSV nr. 67115**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam, **Model instellingsbesluit voor de Huisvestingscommissies. Verzameling 1982 volgnr. 348 RoSV nr. V-10564**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam (WZ/PCC), **Voortgangsrapportage herhuisvesting s.v.-urgente 1981**. Gemeente Rotterdam (WZ), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam, **Herverkaveling sociale woningvoorraad. Verzameling 1982 volgnr. 216 RoSV nr. V-115307**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam, **Nota woonlasten. Verzameling 1982 volgnr. 225 RoSV V-115.434**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Volkshuisvestingsplan supplement 82-87**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Project kosten stadsvernieuwing, samenvatting. Een onderzoek naar de kosten van het gebruikelijke stadsvernieuwingspakket en de verdeling**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Herverkaveling en verdeling nieuwbouw. Voorstel aan Federatie van Rotterdamse Woningbouwcorporaties d.d. 3-11-1982**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Het functioneren van het GWR in de Afrikaanderwijk. Aan: de Stuurgroep Stadsvernieuwing**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam, **Algemene bestuurlijke aanwijzingen**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1982

Gemeente Rotterdam, **Dit is het vervolg. Meerjarenplan stadsvernieuwing 1983 - 1986**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam, **IGON-contract. Voorstel 8 september 1983 aan FRWC en de 'stadsvernieuwings'corporaties**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam, **Overeenkomst tot uitgifte in erfpacht van onroerend goed gelegen in SV-gebieden met vervroegde ingebruikgeving**, Verzameling 1983 volgnr. 323 RoSV nr. V-51043. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (directeur Grondbedrijf), **Ontwerp-overeenkomst "IGON nieuwe stijl". Voorstel aan de FRWC d.d. 1 november**. Gemeente Rotterdam (GB), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Bijkomende kosten concept november 1983**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (Projectorganisatie Stadsvernieuwing), **Programma van eisen distrikten gemeentelijk woningbedrijf Rotterdam**. Gemeente Rotterdam (PCC), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Personeelsbestand Rotterdamse korporaties en mate van toezicht, peildata I-1-1980 en I-1-1982**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Stand van zaken MGE-projecten 1983**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam, **Herverkaveling sociale woningvoorraad**. Verzameling 1983 volgnr. 363 RoSV nr. 115307. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (Projectorganisatie Stadsvernieuwing), **Probleemstelling m.b.t. thema "centralisatie". t.b.v. onderzoek 10 jaar stadsvernieuwing**. Gemeente Rotterdam (PCC), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (Projectorganisatie Stadsvernieuwing), **Stadsvernieuwing als sociaal proces. Onderzoekopzet thema 5 onderzoek 10 jaar stadsvernieuwing**. Gemeente Rotterdam (PCC), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (RoSV), **Urenverdeling sociaal begeleiders en extern deskundigen**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Inkomsten/uitgaven onderhoud Afrikaanderwijk. Aan: herverkavelingsbetrokkenen Afrikaanderwijk**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1983

Gemeente Rotterdam, **Tussen wal en schip, rapport van de Werkgroep Betalingsproblemen Woonlasten. Onderdeel van het Projekt Woonlasten van de gemeente Rotterdam**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1984

Gemeente Rotterdam/Stichting Volkshuisvesting Hoogvliet, **Konvenant ter zake van de woonruimteverdeling binnen de gemeente Rotterdam**. RoSV V-112271. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1984

Gemeente Rotterdam (secretarieafdeling RoSV), **Waardering ligging, woonomgeving en extreme factoren t.b.v. huuraanpassingen 1984. Brief aan de wethouder van Stadsvernieuwing en Volkshuisvesting d.d. 15-3-1984**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1984

Gemeente Rotterdam, **Project woonlasten. Verzameling 1984 volgnr. 126 RoSV nr. V-115434**. Gemeente Rotterdam (RoSV), Rotterdam, 1984

Gemeente Rotterdam (Bouw- en Woningtoezicht), **Aanschrijvingen 1978 - 1983**. Gemeente Rotterdam (BWT), Rotterdam, 1984

Gemeente Rotterdam (RoSV), **Nota huurverschillen oudbouw**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1984

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Nota perspectieven na-oorlogse woningvoorraad**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1985

Gemeente Rotterdam, **Volkshuisvestingsplan Rotterdam 1986-1990. Naar een voorraadbeleid**. Gemeente Rotterdam (VH), Rotterdam, 1986

Gemeente Rotterdam (dienst Volkshuisvesting), **Informatie over maatschappelijk gebonden eigendom. Betaalbaar wonen in een koopwoning in Rotterdam**. Gemeente Rotterdam (DROS), Rotterdam, z.j.

Gemeente Rotterdam (Grondbedrijf), **Erfpacht. Algemene bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van onroerend goed in Rotterdam**. Gemeente Rotterdam (GB), Rotterdam, z.j.

Gemeente Rotterdam (DROS), **Stadsvernieuwing. De procesmatige aanpak van de stadsvernieuwing in Rotterdam**. Gemeente Rotterdam (DROS), Rotterdam, z.j.

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Jaarverslag 1981. Verslag omtrent de verrichtingen over het jaar 1981 van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam**. Rotterdam, 1981

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Peperklip 473 woningen 76 van Dam-eenheden. Informatieboekje**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1981

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Jaarrekening van het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam**. Rotterdam, 1982

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Organisatie per 1 mei 1982**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1982

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Lusthof II 35 woningen. Informatieboekje**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1982

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam (A. Leeuwangh/J. Oomes), **Eindrapport deconcentratie gemeentelijk woningbedrijf Rotterdam**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1982

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Renovatie Kerkhofstraat. Bewonersboekje**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1983

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Lobeliastraat Kossel II. Bewonersboekje**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1983

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Renovatie Hilledijk. Informatieboekje**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1983

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Aanvulling herziene notitie mandatering en wijkopzet Hillesluis**. Gemeente Rotterdam (GWR), Rotterdam, 1983

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **De proef op de som. Proefdistrikt Kralingen**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1984

Gemeentelijk Woningbedrijf Amsterdam, **Organisatiestructuur per 1-1-84**. Amsterdam, 1984

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Beleidsplan 84 - 87**. Gemeente Rotterdam (GWR), Rotterdam, 1984

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Vermogenspositie GWR**. Gemeente Rotterdam (GWR), Rotterdam, 1984

Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, **Informatieplan**. GWR/GRC, Rotterdam, z.j.

Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, **Minima zonder marge. Balans van de sociale minima in 10 gemeenten**. Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1981

Gemenen, P. van, **De Rotterdamse federatie van woningcorporaties en de stadsvernieuwing**. FRWC, Rotterdam, 1973

Gerrichhauzen, L.G., **Woningcorporaties. Een beleidsanalyse**, WRR. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983  
 Giebels, R., C. Terbrack, D.H. Kabel, M.A. Koning, **De financiële positie van gemeentelijke woningbedrijven**. SEO/UvA, Amsterdam, 1986  
 Graaf, B. de, 'Gemeentelijke woningbedrijven. Uitzondering of voorbode?' In: **VNG-symposium m.b.t. de gemeentelijke woningbedrijven**, 1986  
 Groot, A.D. de, **Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen**. Amsterdam, 1962

Heel, P. van, H. Meijer, **Stadsvernieuwing als besluitvormingsproces**. TU Delft, Delft, 1977  
 Hendriks, A. e.a. (TH-Bouwkunde), **Van uitbreiding bouwproductie naar instanhouding gebouwde omgeving. Studievak: bouweconomie**. Delft, 1980  
 Hendriks, A. e.a., **Een oriëntatie over de ontwikkeling van de bouwproductie. De bouwopgave**. TU Delft, Delft, 1980  
 Hoppe, R., 'Beleidstheorie. Normatief-kritisch of empirisch-beschrijvend concept, coreferaat', In: **Politologenetmaal 1987**, Amersfoort, 1987  
 Hortulanus, R.P. (red), **Sociaal beheer van buurten: leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer. Documentatiemap studiedag 10 september 1986**. Rijksuniversiteit, Utrecht, 1986  
 Hortulanus, R.P., E.T. van Kempen, **Sociaal beheer van buurten. Leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer**. VUGA, 's-Gravenhage, 1987  
 Huisman, C.A., H. Westra, **Bewonersparticipatie bij het beheer in woningcorporaties. Bewerking van een afstudeerverslag**. RIW, Delft, 1983

Jong, K. de, H. Windmuller, 'Woningcorporaties. Bondgenoot en tegenstander', In: **Iglo**, 1986-8  
 Mascini, R., 'Demokratisering woningcorporaties gaat niet ver genoeg. Wijziging BTIV', In: **Iglo**, 1986-8  
 Instituut Opbouwwerk Rotterdam, **Bewonersorganisaties en opbouwwerk. Jaarverslag 1982/1983**. IOR, Rotterdam, 1983  
 Intersektie Volkshuisvesting, **Werken aan beheer en stadsvernieuwing. Een documentatiemap ter ondersteuning van de gelijknamige studiedag op 27 maart 1985**. Akademie voor Bouwkunst, Rotterdam, 1985

Jaspers, K., **Allgemeine Psychopathologie**. Berlijn, 1948

Kleijn, G. de, **Samen staan we sterk. Theorierapport opbouwproces onderzoek proeftuinen en rehabilitatie**. Ideeencentrale stadsvernieuwing, 's-Gravenhage, 1984  
 Kleijn, G. de, **De staat van de stadsvernieuwing**. Rijksuniversiteit, Utrecht, 1985  
 Klerk, L.A. (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. VUGA, 's-Gravenhage, 1982  
 Klerk, L.A. de, 'Een gewone wijk voor gewone mensen?', In: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. VUGA, 's-Gravenhage, 1982  
 Klijn, E.H., **Corporatistische structuren tussen overheid en belangengroepen**. TH-Twente, Amsterdam, 1983  
 Koolma, A., C.J.M. van de Schoot, **Project Management. Handleiding voor het beheren en leiden van en het samenwerken in projecten**. Samsom/NIVE, Alphen a/d Rijn, 1980

Koolma, H.M., **Verslag praktisch werken II. Verslag van een stage bij het Gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam in de periode 16-8-82/12-11-1982**. TU Delft, Delft, 1983  
 Koopmans, L., Wellink, **Overheidsfinancien**. Leiden, 1978  
 Korteweg, J., J. Maat, P. de Regt, P. Staats, **Stadsvernieuwing door socialisering. De gemeentelijke aankoopactie in Rotterdam**. TU Delft, Delft, 1978  
 Kratke, S., **Bodenrente und Stadtstruktur**. Berlin, 1979  
 Kroes, J.H., F. IJmker (red), **Nieuwe beheersvormen**. RIW/TU Delft, Delft, 1980  
 Kuiper, W.L., A. Leeuwangh, **Bedrijfsruimten**. Gemeente Rotterdam (GWR), Rotterdam, 1984

Lange, N.J.M. de, 'Gemeentelijke woonruimteverdeling en informele toewijzing', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten**. VUGA, 's-Gravenhage, 1987

Liedorp, A., 'Stadsvernieuwing en democratisering', In: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam**. VUGA, 's-Gravenhage, 1982  
 LOS/LOBH, **Woningbouwcorporatie. Bondgenoot of tegenstander?** LOS/LOBH, Alkmaar/Amsterdam, 1979  
 Leemans, L. (Rotterdams Overleg Bewonersorganisaties), **De herverkaveling**. Rotterdam, z.j.  
 Lehmbruch, G., P.C. Schmitter, **Patterns of Corporatist Policy-making**. London, 1982  
 Lent, M. van, **Verkoop van woningwetwoningen. Kenmerken en financiële gevolgen**. TU Eindhoven, Eindhoven, 1986  
 Lipsey, R.G., P.O. Steiner, **Economics**. second edition, Harper International, London/New York, 1970  
 Berkhuizen, J.C., 'Pak de woningcorporaties zelf aan. Praten over democratisering helpt niet', In: **LOS-blad**, 1987-5

Maatschappij voor Volkswoningen NV, **De taken van de afdeling bewonerszaken in de wijk het Oude Westen**. Mij. van Volkswoningen, Rotterdam, 1981  
 Mechelen, P.H. van, 'Natuurlijk vindt er bewonersselectie plaats', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten**, VUGA, 's-Gravenhage, 1987  
 Michels, R., **Demokratie en organisatie. Vertaling**. Rotterdam, 1969  
 Ministerie van VROM, **Enkele aspecten van de bestuurlijke relatie tussen gemeente en woningcorporatie. Een discussienota**. Ministerie van VROM, Zoetermeer, 1983  
 Ministerie van VROM, **Jaarverslag Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting 1982**. Ministerie van VROM, 's-Gravenhage, 1983  
 Ministerie van VROM, **Jaarverslag Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting**. Ministerie van VROM, 's-Gravenhage, 1983  
 Ministerie van VROM, **Woonconsument en volkshuisvesting**. Ministerie van VROM, Zoetermeer, 1985  
 Mulder, L.H., 'Draagvlakken voor sociaal beheer. Naar een differentiatie van beheerstrategieën', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten**. VUGA, 's-Gravenhage, 1987



NCIV, **Bewoners en beheervormen: tussen ideaal en werkelijkheid. Volkshuisvesting Plus 2.** NCIV, De Bilt, 1981  
 NCIV, **Kwaliteitsbeleid. Concept-beleidsnota.** NCIV, De Bilt, 1985  
 NWR, NCIV, VNG, **De relatie gemeente-woningcorporatie in het normkostenbudgetsysteem. Mogelijkheden en wenselijkheden voor een efficiënte verdeling van taken en verantwoordelijkheden.** Amsterdam, 1985  
 Nationale Woningraad, **Resultaten van een onderzoek naar de relatie woningcorporaties-bewoners onder leden van de gewestelijke afdeling van de Nationale Woningraad in Zuid-Holland.** NWR, Amsterdam, 1976  
 Nationale Woningraad, **Spelregels voor woningcorporaties.** NWR, Amsterdam, 1977  
 Nationale Woningraad, **Participatie in discussie. Woningraad-Extra 15.** NWR, Almere, 1981  
 Nevanco Groep BV afdeling Public Relations, **Stadsvernieuwers op keerpunt. Platform 4e jaargang nr. 3.** Nevanco, Arnhem, 1983

Ritzen, J.J.M., E.J. Pommer, 'Volkshuisvesting en tertiair inkomen', In: **Openbare Uitgaven**, 1978-10  
 Bouwman, A.M., 'Opzetregelingen in de bouw en de besteding van openbare middelen', In: **Openbare Uitgaven**, 1983-4  
 Patrimoniums Woningstichting te Delfshaven, **Patrimonium 60 jaar. Democratie van de woningcorporaties.** PWS, Rotterdam, 1975  
 Patrimoniums Woningstichting te Delfshaven, **Concept-participatieprogramma beheer. Notitie t.b.v. A.M.T. d.d. 24 november 1981.** Rotterdam, 1981  
 Pennen, T. van der, K. Wuertz, **Bouwen voor de kleurrijke buurt. Allochtonen en besluitvorming in de stadsvernieuwing.** VUGA, 's-Gravenhage, 1985  
 Ploeg, J.G. van der, 'Naar een stadsvernieuwingsbeleid', In: L.A. de Klerk (red), **Stadsvernieuwing in Rotterdam.** VUGA, 's-Gravenhage, 1982  
 Priemus, H., **Volkshuisvesting. Begrippen, problemen, beleid.** Samsom, Alphen a/d Rijn, 1978  
 Priemus, H., **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak.** Samsom, Alphen a/d Rijn, 1979  
 Prinssen, J.C.C., A.F.A. Korsten, J.C. Kropman, **Woningbeheer en huurdersparticipatie. Verslag van een verkennend onderzoek naar de relatie tussen verhuurders en huurders.** ITS, Nijmegen, 1980  
 Prinssen, J.C.C., **Buitenlandse werknemers en verdeling van huurwoningen.** ITS, Nijmegen, 1983  
 Projectgroep Cool, **De stadsvernieuwing in Cool. Gemeente Rotterdam (PCC), Rotterdam, 1983**  
 Projectgroep Crooswijk, **Van "goed vertrouwen" naar gezond wantrouwen.** Rotterdam, 1975  
 Projectgroep Oud Charlois, **Beleidsplan Oud Charlois. Deel 1: stadsvernieuwing van 1975 t/m 1984.** Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1984  
 Projectgroep Het Oude Westen, **Gewoon, een buurt. Beleidsplan Het Oude Westen 1985 - 1995.** Projectgroep Oude Westen, Rotterdam, 1985

Raad van advies voor Ruimtelijke Ordening (RARO), **Beheer na stadsvernieuwing. Een aanpak van onderop.** CPI-cahier nr. 9, 's-Gravenhage, 1984  
 Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO), 'Literatuuroverzicht', In: **Centraal Punt Inspraak**, RARO, 's-Gravenhage, 1985

Bus, A., H. Hazenak, H. Meijer, 'Rotterdamse stadsvernieuwing opnieuw ten offer aan de bureaucratie. Projectorganisatie zoethouder van bewoners?' In: **Renovatie & Onderhoud**, 1984  
 Reijndorp, A., C. Jagtman, 'Zijn wijkbeheer en stedelijke vernieuwing strijdig? Voorbeeld Het Oude Westen Rotterdam', In: R.P. Hortulanus, E.T. van Kempen (red), **Sociaal beheer van buurten.** VUGA, 's-Gravenhage, 1987  
 Ritzen, J.M.M., E.J. Pommer, W. Roelse (SCP), **Profijt van de overheid.** Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977  
 Roemers, F., **Prijsmechanisme. Syllabus.** TH Twente, Enschede, 1978  
 Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen, G.H. Scholten, **Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving.** H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1977  
 Koolma, H.M., 'De gong voor de derde ronde', In: **RIW-Nieuwsbrief**, Delft, 1985-10  
 Koolma, H.M., 'Integratie of contradictie', In: **RIW-Nieuwsbrief**, Delft, 1986-11  
 Koolma, H.M., 'Plaats en toekomst van beheer', In: **RIW-Nieuwsbrief**, Delft, 1986-12  
 Klijn, E.H., 'Bestuurders van woningcorporaties in beeld', In: **RIW-Nieuwsbrief**, RIW, Delft, 1987-15  
 Rosemann, J. (TU Delft), 'Werkgelegenheid en wijk economie', In: J. Smeets, W. de Hoop, **De toekomst van het stedelijk beheer.** p. 51-59, Eindhoven, 1986  
 Rotterdams Overleg Bewonersorganisaties, **Discussiestukken ten behoeve van de stedelijke vergadering over beheer.** ROB, Rotterdam, 1982  
 Ruiter, S.D. de, N. Meijs, A. Habets (red), **Stadsvernieuwing Rotterdam 1974 - 1984.** Uitgeverij 010, Rotterdam, 1985

Schaar, J. van der, **Overheidsbeleid en beheer van partikuliere huurwoningen.** TU Delft, Delft, 1976  
 Schaar, J. van der, 'Sectorvormingsbeleid en beheervormen', In: Stuurgroep gebouwde omgeving, **Gebouwde omgeving: gebruik, beheer, inrichting.** Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1981  
 Schellevis, J. (EIB), **De onderhoudsmarkt van gebouwen.** EIB, Amsterdam, 1979  
 Schmitter, P.C., G. Lehmbruch, **Trend toward Corporatist Intermediation.** London, 1979  
 Segers, J.H.G., **Sociologische onderzoeksmethoden. Inleiding tot de structuur van het onderzoeksproces en tot de methoden van dataverzameling.** Van Gorcum, Assen, 1983  
 Smit, V., K. Noort, **Crooswijk van bijzonder naar gewoon? Onderzoek naar de effecten van het stadsvernieuwingsproces op de bevolkingsstructuur van Crooswijk.** TU Eindhoven, Eindhoven, 1987  
 Smit, V., J. Hendriks, J. Smeets, **In de knel. Onderzoek naar de huisvestingssituatie en -mogelijkheden van Turken en Marokkanen in Eindhoven.** TU Eindhoven, Eindhoven, 1984  
 Burg, A.J. van der, 'Stedelijk Beheer; begrip, achtergronden, theorievorming, verdere ontwikkeling.', In: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 1985-1  
 Klijn, E.H., H.M. Koolma, 'Deregulering van de bouwmarkt. Een vergeten issue', In: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 1985-10  
 Klijn, E.H., H.M. Koolma, 'Coalitievorming in de volkshuisvesting. Het spel om de knikkers', In: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, p. 18-26, 1987-1

Stichting Tuinstad Zuidwijk, **Raamovereenkomst tussen BOA en STZ. 2e concept.** STZ, Rotterdam, 1982  
 Swanborn, P.G., **Aspecten van sociologisch onderzoek.** Boom, Meppel, 1972

Tempelmans Plat, H., **Een bedrijfseconomische analyse van bouwen en wonen.** TU Eindhoven, Eindhoven, 1984  
 Tersteeg, S., W. Schultze, P. Smeijer, **Korporatie, onderhoud en bewoner.** TU Delft, Delft, 1978  
 Turpijn, W., **In de schaduw van de volkshuisvesting.** VUGA, 's-Gravenhage, 1987  
 Turpijn, W., H. Veenema, **Bewonersparticipatie. Over het aandeel van bewoners in de totstandkoming van woning en woonomgeving.** Deventer, 1979

Vercruisje, E.V.W., **Het ontwerpen van een sociologisch onderzoek. Uitgangspunten en richtlijnen.** Van Gorcum, Assen, 1966  
 Verloo, M.M.T., **De rol van onderzoek in de praktijk. Een analyse van vijf case-studies.** Tilburg, 1979  
 Dieten, J. van, 'Bondgenoot of tegenstander?', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1980-1  
 Dams, J., M. van der Molen, W. Vleeskens, 'Huurharmonisatie. Wie wordt er beter van?' In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1982-2  
 Wiele, R. van der, 'Democratisering leidt tot schaalverkleining Amsterdams woningbedrijf', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1982-10  
 Westra, H., 'Van toetsingsmechanisme naar meerjarenplan', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1983-2  
 Henken-Bouma, F., 'Schaarste effectief en rechtvaardig verdelen', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1983  
 Jong, A. de, 'Overeenkomen doe je met z'n tweeën', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1983  
 Thomsen, A.F., 'Bondgenoot/tegenstander. Permanent dilemma', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1983-7/8  
 Bergvelt, D., 'Participatie: plicht, praktijk, problemen, aanbevelingen', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1983-11  
 Dieten, J. van, 'Meerderheid RAVO verwerpt voorstellen regering wijziging BTIV. Opkomst en afgang van een coalitie', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1987-2  
 Stadig, D.B. (Federatie Woningcorporaties Amsterdam), 'Over stedelijk beheer en stedelijke beheerders', In: **Volkshuisvesting**, NCIV, 1987-5  
 Vroom, C.W., **Bureaucratie: een veelzijdig instrument van macht.** Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1980  
 Vulperhorst, L., H.M. Koolma, P.P.J. Houben, H. Westra, **Wethouders en volkshuisvesting. Op zoek naar de samenhang tussen politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid.** TU Delft, Delft, 1986

Werkgroep Adoptie/Herhuisvesting, **De status van de herhuisvestingscommissies.** Gemeente Rotterdam, Rotterdam, 1982  
 Wersch, P. van, **Democratisering van non-profitinstellingen.** Samsom, Alphen a/d Rijn, 1979  
 Westra, H., **Exploitatie van woningwetwoningen. Onderzoeksproject woonlasten en woonlastenbeleid, working paper 19.** RIW/TU Delft, Delft, 1984

Westra, H., **Exploitatie van woningwetwoningen: analyse per complex. Onderzoeksproject woonlasten en woonlastenbeleid.** RIW/TU Delft, Delft, 1985  
 Wijkorgaan Afrikaanderwijk, **Zwartboek GWR.** Wijkorg. Afrikaanderwijk, Rotterdam, 1981  
 Woningbouwvereniging "De Combinatie", **Statuten en huishoudelijk reglement.** Wbv. De Combinatie, Rotterdam, 1975  
 Woningbouwvereniging "De Combinatie"/Wijkorgaan Oude Noorden, **Overeenkomst Woningverbetering Het Oude Noorden, gesloten tussen Wijkorgaan Het Oude Noorden en De Combinatie op 15 november 1979.** Rotterdam, 1979  
 Woningbouwvereniging "De Combinatie", **Werken aan wonen. Beleidsnota.** Rotterdam, 1981  
 Woningbouwvereniging "De Combinatie", **Onder de pannen. Jubileumnummer "De Combinatie" 60 jaar.** Wbv. De Combinatie, Rotterdam, 1981  
 Woningbouwvereniging "De Combinatie", **Organisatiestructuur per 1-1-1984.** Wbv. De Combinatie, Rotterdam, 1984  
 Woningbouwvereniging "De Combinatie", **Jaarverslag 1982.** Wbv. De Combinatie, Rotterdam, z.j.  
 Woningbouwvereniging "De Combinatie", **Van wonen weten. Huurdersinformatie boekje.** Wbv. De Combinatie, Rotterdam, z.j.  
 Hedman, E., 'Woningcorporaties en huurdersparticipatie', In: **Woningraad**, p. 414-418, 1972  
 Hedman, E., 'Zuidhollandse corporaties over bewonersparticipatie. De taakopvatting van corporaties in Zuid-Holland', In: **Woningraad**, NWR, 1977-1/2  
 Nationale Woningraad, 'Cie. Glastra van Loon geïnstalleerd, de NWR en de Cie. Glastra van Loon. Kernproblemen bij de verhouding huurder-verhuurder', In: **Woningraad**, NWR, (1976-14/1)1977-3  
 Groot, L. de, P.H. van Mechelen, 'Democratisch functioneren. N.a.v. rapport Cie. Van der Burg', In: **Woningraad**, NWR, 1981-1  
 Redactie Woningraad, 'Laatste ontwikkelingen in discussie LOBH/NWR. Huisvesting een en twee', In: **Woningraad**, NWR, 1981-3  
 Driesum, E. van, 'De plaats van de huurder. Democratisering en statuten', In: **Woningraad**, NWR, 1981-14  
 Mechelen, P.H. van, 'Participatie bij beheer 2. De kloof verkend', In: **Woningraad nr. 14**, NWR, 1981  
 Redactie Woningraad, 'Zorg rond beleid en beheer corporaties. Jaarverslag Directoraat-Generaal', In: **Woningraad**, NWR, 1982-15  
 Mechelen, P.H. van, 'Participatie bij beheer 3. Positie kiezen', In: **Woningraad**, NWR, 1981-16  
 Mechelen, P.H. van, 'Bewonersgroep is geen verenigingsraad. Participatie bij beheer 4', In: **Woningraad**, NWR, 1981-17  
 Mechelen, P.H. van, 'Werkapparaat speelt grote rol. Participatie bij beheer 5', In: **Woningraad**, NWR, 1981-18  
 Bolthuis, E.B. van, 'Niet iedere consument is ook volkshuisvester', In: **Woningraad**, NWR, 1981-19  
 Mechelen, P.H. van, 'Bewonerscommissies: wat kunnen we ermee? Participatie bij beheer 6', In: **Woningraad**, NWR, 1981-19  
 Mechelen, P.H. van, 'Participatie bij beheer 7. Basisplan', In: **Woningraad**, NWR, 1981-20  
 Mechelen, P.H. van, 'Participatie bij beheer 8. Projectgebonden en probleemgericht', In: **Woningraad**, NWR, 1982-2

Mechelen, P.H. van, 'De organisatie: bereikbaar en aanspreekbaar. Participatie bij beheer 9', In: **Woningraad**, NWR, 1982-4

Mechelen, P.H. van, 'De centrale rol van informatie. Participatie bij beheer 10', In: **Woningraad**, NWR, 1982-5

Wilke, H.B.H.G., 'Bewonersoverleg bij woningverbetering absolute noodzaak', In: **Woningraad**, NWR, 1982-13

Groot-Wapstra, L. de, 'Verplicht democratiseren in een wet', In: **Woningraad**, NWR, 1983-7

Moolen, J. van der, H.B.H.G. Wilke, 'Decentralisatie van de volkshuisvesting 1. Achtergronden en kanttekeningen', In: **Woningraad**, NWR, 1983-12

Moolen, J. van der, J. van Herwaarden, 'Deregulering in de Volkshuisvesting. Algemene teneur niet ongunstig voor corporaties', In: **Woningraad**, NWR, 1983-16

Snel, K., 'Communicatie: planmatig aanpakken. Van incident naar beleid', In: **Woningraad**, NWR, 1983-16

Mechelen, P.H. van, 'Iedere corporatie communiceert. Communicatiemiddelen', In: **Woningraad**, NWR, 1983-19

Hoorn, F.J.J.H. van, 'Participatie van buitenlandse bewoners vereist een nuchtere aanpak', In: **Woningraad**, NWR, 1986-21

Wuertz, K., T. van der Pennen (ROV/RUL), **Van regent tot manager. Een beeld van de corporatiebestuurder in de jaren tachtig**. NCIV, De Bilt, 1987

Zee, H. van der, **Het vraaggesprek als instrument bij praktijkonderzoek. Leren door te vragen**. Boom, Meppel, 1979

Koolma, H.M. maatsch/ruimt.ord  
In de schaduw van de stadsvernieuwing : de bewonersinvloed op het woningbeheer in de  
Rotterdamse stadsvernieuwing / H.M. Koolma. - Delft : Delftse Universitaire Pers,  
1988. - VII, 178 p. : ill., fig., krt. - (Integrale stadsvernieuwing ; 3). - Uitg. in op-  
dracht van de faculteit der bouwkunde, Technische Universiteit Delft. - Met lit.opg.  
ISBN 90-6275-395-7 gelijmd : f 49,85

I:M.O. - De problemen in de steden worden gekenmerkt door een toenemende com-  
plexiteit, waarvoor de traditionele beleidssectoren steeds minder vaak een op-  
lossing kunnen aandragen. Daarvoor zijn nieuwe organisatievormen en instrumenten  
nodig. In de serie 'Integrale stadsvernieuwing' worden mogelijke strategieën en  
analyses aangedragen die tot een andere aanpak kunnen leiden. Dat is des te nood-  
zakelijker nu de stadsvernieuwing steeds meer in de beheersfase komt. De reeks  
is bedoeld voor mensen die uit hoofde van hun functie met stadsvernieuwing te  
maken hebben, maar ook voor het onderwijs. In dit boek analyseert de auteur uit-  
gebreid de stadsvernieuwing in Rotterdam, een stad met veel ervaring op dit ter-  
rein, waar bovendien veel geëxperimenteerd is met de inbreng van de bewoners.  
Om die bewoners gaat het hier. Is er voor, tijdens en na het stadsvernieuwings-  
proces een vergelijkbare betrokkenheid bij de bewoners te constateren? De hoog-  
gespannen verwachtingen daarover blijken niet uitgekomen te zijn. De voorsprong  
van Rotterdam blijkt remmend gewerkt te hebben op de ontwikkeling van goede  
strategieën. Het boek besluit met aanbevelingen aan bewonersorganisaties. \*  
88-2612 PRISMA-Lectuurvoorlichting, Voorburg B. Mobach, sociaal-geograaf

~~BEWIS-EXEMPLAAR~~